



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku

**Author:** Dorota Wójtowicz

**Citation style:** Wójtowicz Dorota. (2008). Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**UNIwersYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH**  
**WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH**  
**INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA**  
**ZAKŁAD TEORII POLITYKI**

**Dorota Wójtowicz**

**„Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej  
połowie XX wieku”**

**Rozprawa**  
**przygotowana pod opieką**  
**prof. dr. hab. Sylwestra Wróbla**

**Katowice, maj 2008 r.**

## Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>4</b>
<b>Część pierwsza: Uwarunkowania i etapy procesu decentralizacji we Francji.....</b>	<b>21</b>
<b>Rozdział 1. Pojęcie decentralizacji.....</b>	<b>22</b>
1.1. Istota centralizacji i decentralizacji .....	26
1.2. Decentralizacja a dekoncentracja .....	40
1.3. Decentralizacja, regionalizacja i federalizm.....	43
1.4. Podsumowanie .....	53
<b>Rozdział 2. Przesłanki procesu decentralizacji we Francji .....</b>	<b>58</b>
2.1. Historyczne przesłanki decentralizacji we Francji .....	59
2.1.1. Historyczne aspekty samorządu terytorialnego we Francji .....	60
2.1.2. Narodziny i konsolidacja władzy centralnej we Francji .....	64
2.1.3. Skutki rewolucji francuskiej dla decentralizacji władzy publicznej we Francji .....	69
2.2. Prawnoinstytucjonalne przesłanki decentralizacji we Francji.....	73
2.2.1. Pozycja prawna podmiotów terytorialnych w konstytucjach francuskich .....	75
2.2.2. Podstawy prawne decentralizacji władzy publicznej we Francji .....	87
2.2.3. Administracyjnoprawne podstawy władzy terytorialnej we Francji.....	94
2.3. Polityczne przesłanki decentralizacji we Francji .....	99
2.3.1. Idea decentralizacji we francuskiej myśli politycznej .....	101
2.3.2. Decentralizacja a partie polityczne we Francji.....	106
2.3.3. Terytorialny model polityczno-administracyjny.....	111
2.4. Podsumowanie .....	114
<b>Rozdział 3. Etapy procesu decentralizacji władzy publicznej we Francji w II połowie XX wieku.....</b>	<b>117</b>
3.1. Powojenne przemiany struktury władzy publicznej a proces decentralizacji we Francji.....	118
3.2. Reforma decentralizacyjna lat osiemdziesiątych.....	127
3.3. Ewolucja procesu decentralizacji w latach dziewięćdziesiątych.....	142
3.4. Podsumowanie .....	155
<b>Część druga: Organizacja terytorialno-administracyjna zdecentralizowanego państwa francuskiego .....</b>	<b>159</b>
<b>Rozdział 4. Gmina jako najmniejsza jednostka podziału terytorialnego.....</b>	<b>160</b>
4.1. Ewolucja pozycji ustrojowej gminy we Francji .....	161
4.2. Instytucje i organy gminne oraz ich kompetencje.....	171
4.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej .....	171
4.2.2. Organy władzy: rada gminy .....	187
4.2.3. Organy władzy: mer .....	191
4.3. Finanse gminne .....	194
4.4. Szczególne formy gminnych wspólnot samorządowych .....	198
4.5. Podsumowanie .....	203
<b>Rozdział 5. Departament jako podmiot procesu decentralizacji .....</b>	<b>206</b>
5.1. Ewolucja pozycji ustrojowej departamentu.....	207
5.2. Instytucje, organy departamentu i ich kompetencje .....	215

5.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej .....	215
5.2.2. Organy władzy: rada generalna .....	227
5.2.3. Organy władzy: przewodniczący rady generalnej .....	232
5.3. Finanse departamentu .....	234
5.4. Szczególne formy departamentalnych wspólnot samorządowych .....	238
5.5. Podsumowanie .....	241
<b>Rozdział 6. Region jako wspólnota samorządowa.....</b>	<b>243</b>
6.1. Przesłanki usamodzielnienia się regionu .....	244
6.2. Instytucje, organy i kompetencje samorządu regionalnego we Francji.....	253
6.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej .....	254
6.2.2. Organy władzy: rada regionalna.....	266
6.2.3. Organy władzy: przewodniczący rady regionalnej.....	269
6.2.4. Organy władzy: rada ekonomiczno-społeczna .....	270
6.3. Finanse regionalne.....	272
6.4. Szczególne formy regionalnych wspólnot samorządowych.....	275
6.5. Podsumowanie .....	277
<b>Rozdział 7. Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji.....</b>	<b>280</b>
7.1. System nadzoru nad samorządem terytorialnym we Francji.....	282
7.2. Pozycja i rola prefekta w departamencie, zdekoncentrowane służby państwowe.....	287
7.3. Rola sądów administracyjnych.....	295
7.4. Organy kontroli budżetowej i finansowej .....	300
7.5. Podsumowanie .....	302
<b>Zakończenie .....</b>	<b>304</b>
<b>Spis tabel .....</b>	<b>316</b>
<b>Spis map .....</b>	<b>317</b>
<b>Spis schematów .....</b>	<b>317</b>
<b>Spis wykresów .....</b>	<b>317</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>319</b>
Źródła: akty prawne wspólnotowe.....	319
Źródła: akty prawne francuskie .....	319
Źródła: akty prawne polskie .....	321
Źródła internetowe.....	321
Opracowania i artykuły.....	322
Dokumenty administracyjne i statystyczne .....	329
Pozostałe źródła .....	330

## Wstęp

Zagadnienia polityki lokalnej i regionalnej zajmują obecnie bardzo istotne miejsce w badaniach nad współczesnymi demokracjami. Wzrastający zakres ingerencji władzy publicznej w życie społeczne i gospodarcze, przejawiający się głównie rosnącą sferą usług publicznych oraz pełnieniem funkcji regulującej rozwój ekonomiczny, wymusił na władzy centralnej przeniesienie części kompetencji na władzę lokalną i regionalną, reprezentującą społeczności lokalne i regionalne zorganizowane w samorząd terytorialny, a tym samym doprowadził do ograniczenia roli odgrywanej przez państwo. Współcześnie konieczność decentralizacji władzy publicznej i istnienie samorządu terytorialnego są uważane za konieczny element państwa demokratycznego.<sup>1</sup>

Znamiennym przykładem budowania nowoczesnego samorządu terytorialnego jest proces decentralizacji we Francji, państwie, które w sposób racjonalny i ewolucyjny przeszło ścieżkę od modelowego systemu centralistycznego do upodmiotowienia i względnego usamodzielnienia wspólnot terytorialnych.

Hipoteza, jaką autorka stawia w pracy, to przypuszczenie, że długotrwały proces dekonstrukcji scentralizowanych, od czasów monarchii absolutnej, struktur państwa francuskiego doprowadził do powstania systemu władzy publicznej opartej na wzajemnym uzupełnianiu i ograniczaniu władzy centralnej, regionalnej i lokalnej. Monteskiuszowska teoria podziału władzy w państwie zakłada, że władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza wzajemnie się uzupełniają i hamują. Złożoność współczesnej przestrzeni publicznej, w tym politycznej, wymaga, aby pochylić się nie tylko nad horyzontalnymi relacjami władzy publicznej w państwie, ale również zbadać stosunki władzy w układzie wertykalnym. Francuski ustrój zdecentralizowanego państwa unitarnego stanowi system, w którym władza centralna, regionalna i lokalna wzajemnie się uzupełniają i znoszą.

Dzisiejszy ustrój terytorialny Francji kształtował się przez dziesięciolecia. Cezura określona w temacie pracy obejmuje okres przed wprowadzeniem reformy decentralizacyjnej w 1982 roku, ponieważ po II wojnie światowej wiele symptomów świadczyło o rozpoczęciu procesu decentralizacji przed początkiem lat osiemdziesiątych i nie kończy się umownie z upływem XX wieku, ale przekracza tę granicę o trzy lata. Zmiana konstytucji francuskiej w 2003 roku zwieńczyła proces decentralizacji

---

<sup>1</sup> A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999, s. 51.

i usankcjonowała Republikę Francuską jako państwo jedno, niepodzielne i zdecentralizowane.

Celem pracy jest wyodrębnienie i analiza tych uwarunkowań, które doprowadziły do ograniczenia centralizmu państwowego we Francji i wpłynęły na dokonanie reform ustroju terytorialnego poprzez nadanie poszczególnym szczeblom administracji terytorialnej samodzielności politycznej, wykonawczej i finansowej z jednoczesnym zachowaniem w systemie tradycyjnych pierwiastków centralistycznych.

Warto przeanalizować proces decentralizacji w państwie, które w ciągu drugiej połowy XX wieku przeprowadziło szereg reform ustrojowych prowadzących do nadania przestrzeni społecznej i politycznej nowej jakości i pojawienia się w niej nowych aktorów, samorządnych wspólnot terytorialnych. Warto, ponieważ droga francuska stanowi źródło doświadczeń, z których można korzystać przekształcając polski ustrój terytorialny, pamiętając zarazem, że nie można bezrefleksyjnie przenosić rozwiązań ustrojowych z kraju do kraju, do innych uwarunkowań wynikających z tradycji, kultury, rozwoju gospodarczego, struktur społeczno-politycznych.

Praca ma charakter politologiczny, ponieważ badane zagadnienia dotyczące władzy publicznej, władzy centralnej, regionalnej i lokalnej są kluczowe dla nauki o polityce. Ale ze względu na fakt, że kwestie te mają też naturę interdyscyplinarną, w pracy instrumentarium jest uzupełniane narzędziami badawczymi stosowanymi przez inne nauki społeczne, zwłaszcza prawo konstytucyjne i administracyjne, ale również socjologię i ekonomię. W pracy zastosowano kilka metod badawczych. Po pierwsze, analizę historyczną (uwzględniającą podstawowe zjawiska warunkujące proces decentralizacji we Francji), po drugie, metodę instytucjonalno-prawną, która pozwala przeprowadzić analizę aktów prawnych i struktury instytucji współtworzących we Francji ustrój terytorialny, po trzecie zaś, analizę systemową, która pozwala określić skalę oddziaływania i wzajemne zależności pomiędzy elementami władzy publicznej we Francji w układzie terytorialnym. W celu przedstawienia struktury wspólnot terytorialnych, przy analizie zagadnień związanych z finansami publicznymi, a także nadzorem nad samorządem terytorialnym, wykorzystane są również metody statystyczne i ilościowe do ujęcia badanych zagadnień. Ze względu na różny zakres znaczeniowy niektórych pojęć w języku polskim i francuskim użyte też zostały narzędzia analizy semantycznej i leksykalnej wykorzystywane przez językoznawstwo. Jedną z wielu trudności, jakie stają przed kimś, kto próbuje się podjąć analizy zagadnień i zjawisk dotyczących innych państw, jest problem adekwatnego używania w treści i kontekście przygotowywanego opracowania pojęć, zwrotów

i sformułowań wyrażanych w języku obcym, tak by polski czytelnik mógł zrozumieć sens i funkcje przedstawianego systemu.

Badana problematyka nie jest szeroko omawiana w polskiej literaturze przedmiotu. Zagadnieniu decentralizacji poświęcone jest wydane w 1960 roku opracowanie Jerzego Starościaka *Decentralizacja administracji*<sup>2</sup>, ale pozycja ta nie przedstawia problemu w ujęciu politologicznym, lecz z punktu widzenia nauki o administracji. Zagadnienia centralizacji, decentralizacji i dekoncentracji we Francji pojawiają się w publikacjach z zakresu prawa administracyjnego, jak na przykład w pracy pod redakcją Janusza Łętowskiego *Administracja Republiki Francuskiej*<sup>3</sup> czy *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej* pod redakcją Jana Jeżewskiego<sup>4</sup> poświęconym systemowi administracji, czy też w opracowaniu autorstwa Henryka Izdebskiego i Michała Kuleszy *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*<sup>5</sup>, w którym problematyka decentralizacji i samorządu terytorialnego we Francji jest wykorzystywana jako przykład ilustrujący kwestie z zakresu administracji publicznej. Również francuska literatura przedmiotu, zwłaszcza do lat osiemdziesiątych, ujmowała problematykę decentralizacji w ramy analizy prawno-instytucjonalnej systemu administracji publicznej, w których to zagadnienia władzy i ustroju lokalnego pojmuje się jako integralną część państwa. Ujęcie politologiczne pojawia się rzadziej. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku grupa socjologów polityki tzw. „szkoła Grémion” (Pierre Grémion, Catherine Grémion, Michel Crozier) zajmowała się zagadnieniami władzy lokalnej we Francji i stworzyła model terytorialnego systemu polityczno-administracyjnego opierający się na relacjach pomiędzy wybieralnymi radnymi, a ośrodkiem władzy skupionym wokół prefekta. Po wprowadzeniu reform decentralizacyjnych pojawiło się we Francji więcej opracowań dotyczących decentralizacji władzy publicznej, ujmujących zagadnienie w kategoriach historyczno-politologicznych. Pojawiały się zarówno publikacje apologetyczne decentralizację (na przykład *Histoire de la décentralisation française* Jeana-Marc’a Ohneta)<sup>6</sup> jak i negujące jej sens (*La décentralisation sans illusion* Jeana-Emila Vié)<sup>7</sup>. Wydano także opracowania poświęcone badaniu struktury i instytucji wspólnot terytorialnych, jak choćby bardzo

---

<sup>2</sup> J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

<sup>3</sup> *Administracja Republiki Francuskiej*, pod red. J. Łętowskiego, Wrocław 1984.

<sup>4</sup> *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999.

<sup>5</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

<sup>6</sup> J. M. Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris 1996.

<sup>7</sup> J.-E. Vié, *La décentralisation sans illusion*, Paris 1982.

obszerna pozycja *Les collectivités locales. Structures et finances* autorstwa Bruna Rémonda i Jacquesa Blanca.<sup>8</sup> Jednak ujęcie *stricte* politologiczne problemu pojawiało się nieczęsto, natomiast w polskiej literaturze przedmiotu nie przedstawiono do tej pory zdecentralizowanego ustroju terytorialnego Francji z punktu widzenia nauki o polityce. Polskie publikacje z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, a więc kilkanaście lat od wprowadzenia reform decentralizacyjnych we Francji, bądź nie omawiały wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w tym kraju, bądź o nich wzmiankowały bez przedstawiania szczegółowych rozwiązań ustrojowych, bądź nie uwzględniały zmian wprowadzonych do ustroju wspólnot terytorialnych przez reformy z początku lat osiemdziesiątych XX wieku.<sup>9</sup> Dlatego rozprawa na temat decentralizacji władzy publicznej we Francji przybliży polskiemu odbiorcy tę problematykę i jednocześnie stanowi próbę zebrania, uaktualnienia i uszczegółowienia zagadnień dotyczących ustroju terytorialnego tego kraju.

Praca została podzielona na dwie części. W pierwszej rozważania dotyczą definicji i genezy decentralizacji oraz etapów tego procesu we Francji. Każdemu z tych obszarów badawczych został poświęcony jeden rozdział. Refleksje te stanowią asumpt do omówienia poszczególnych poziomów ustroju terytorialnego<sup>10</sup> we Francji i relacji pomiędzy nimi, czemu poświęcona została część druga rozprawy, składająca się z kolejnych czterech rozdziałów przedstawiających odpowiednio gminę, departament i region oraz organy nadzorujące działalność wspólnot samorządowych. Dokonany podział pracy na dwie części ma w zamyśle uświadomić czytelnikowi dwie płaszczyzny, które wyłaniają się z badań nad

---

<sup>8</sup> B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992.

<sup>9</sup> Wydana w 1999 roku publikacja pod redakcją Jana Jeżewskiego przedstawia najniższy poziom samorządu terytorialnego we Francji. Cf. *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999. W tym samym roku wydany został podręcznik akademicki przedstawiający ustrój terytorialny w krajach europejskich przygotowany przez Bogdana Dolnickiego, w którym omówiono ustrój gminy francuskiej, wzmiankowano organy i zadania departamentów i zauważono regiony francuskie. Cf. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny: zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 214 - 220. Publikacją nieprecyzyjnie przedstawiającą zmiany ustroju terytorialnego Francji po 1982 roku jest artykuł Zbigniewa Mendla *Regiony we Francji*, w którym autor wśród władz regionu jako władzę wykonawczą wymienia prefekta regionu, co może sugerować czytelnikowi, że prefekt regionu jest organem władzy regionalnej wspólnoty samorządowej, gdy tymczasem od 1982 pełni tę rolę przewodniczący rady regionalnej. W publikacji autor wymienił także wśród władz regionu regionalną izbę obrachunkową, co znów może sugerować, że jest to organ regionalnej wspólnoty samorządowej, a w rzeczywistości instytucja ta jest państwowym organem nadzoru finansowego nad działalnością wspólnot terytorialnych. Cf. Z. Mendel, *Regiony we Francji*, [in:] *Oblicza decentralizmu*, pod.red. J. Iwanka, Katowice 1996, s. 47.

<sup>10</sup> W pracy nie przedstawiono państwa jako czwartego szczebla ustroju terytorialnego. Autorka uznała, że omawianie poziomu centralnego i przedstawianie francuskich centralnych instytucji ustrojowych jest niezbędne w pracy poświęconej decentralizacji o tyle, o ile służy to uzupełnieniu opisu i wyjaśnieniu wpływu na niższe szczeble ustroju terytorialnego, a ten aspekt jest poruszany w odpowiednich częściach pracy.



prowadzoną problematyką: pierwszą, związaną z procesem decentralizacji w państwie unitarnym i drugą, która skupia się nad pozycją i relacjami podmiotów zaangażowanych w proces decentralizacji.

Rozprawę otwiera rozdział poświęcony pojęciu decentralizacji, definicji i genezie podmiotów uczestniczących w tym procesie, władzy centralnej i władzy lokalnej, przejawiającej się w istnieniu samorządu terytorialnego, i ich wzajemnych relacjach. Giovanni Sartori stwierdza, że samorząd dotyczy jedynie tego, kto posiada atrybut suwerenności: w ten sposób jest on podmiotem, a nie przedmiotem rządzenia i dlatego sam rządzi sobą; w dosłownym sensie tego pojęcia *idealny samorząd* występuje tylko wtedy, gdy jednostka rządzi sama sobą, w każdym innym sensie dochodzi do rozmycia się pojęcia samorządu: na przykład władze miejskie, choć nazywane samorządem, są już systemem rządów pośrednich. Tym samym o samorządnym charakterze władzy świadczy dystans pomiędzy nią a rządzonymi.<sup>11</sup> W pracy przyjęto założenie, że samorząd oznacza bycie rządzonym „z bliska” w przeciwieństwie do bycia rządzonym „z daleka”, czyli przez władzę publiczną centralną. Powstanie w państwie scentralizowanym bliższej obywatelowi, niż władza centralna, władzy publicznej, na której kreację i funkcjonowanie ma on faktyczny wpływ poprzez akt wyborczy i inne formy demokracji bezpośredniej, prezentującej władzę centralnej, a w dobie pogłębiającej się integracji europejskiej - władzy ponadnarodowej, interesy lokalne, świadczącej szeroki zakres usług publicznych koniecznych do funkcjonowania zbiorowości i podejmującej samodzielnie decyzje o gospodarowaniu mieniem i zasobami pieniężnymi oraz posiadającej gwarancję pozyskiwania dochodów własnych, to decentralizacja polityczna.

Samo istnienie w państwie wspólnot lokalnych nie przesądza o istnieniu władzy publicznej na niższym szczeblu organizacji terytorialnej państwa. Francja jest tego twierdzenia przykładem. W rozprawie wykazano, że egzystencja ustrojowa zbiorowości lokalnych, zorganizowanych we wspólnoty terytorialne, we Francji przed reformą decentralizacyjną lat osiemdziesiątych nie przekładała się na istnienie samorządu terytorialnego. Wspólnoty te na pierwszy rzut oka posiadały fundamentalne atrybuty podmiotowe tego samorządu, jak choćby organy uchwałodawcze powoływane w drodze wyborów powszechnych, jednak konstrukcja relacji pomiędzy władzą lokalną a centralną świadczy o pozorności samorządności gmin i departamentów. Przed reformą wprowadzoną w roku 1982 zależność decyzji organów gminy przejawiała się zwłaszcza w systemie

---

<sup>11</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 89.

kontroli *a priori*, sprawowanej przez przedstawiciela rządu w terenie, prefekta. Prefekta, który pełnił jednocześnie funkcję organu wykonawczego w departamencie. Dopiero powolny proces zmian, zwłaszcza w stosunkach administracyjnych, ale też w przestrzeni politycznej, przekształcił relację zwierzchnictwa we względną samodzielność. Stopniowe zwiększanie atrybutów i zakresu działania wspólnot terytorialnych to decentralizacja administracyjna.

Zjawisko decentralizacji władzy publicznej porównane zostało z innymi, które opisują system władzy publicznej w układzie terytorialnym w państwie. Decentralizacja nabiera pełnego wymiaru w zestawieniu z takimi pojęciami, jak dekoncentracja, czyli sposób sprawowania władzy centralnej w terenie, uważana częstokroć za „...ten sam młotek [co centralizacja], który uderza w obywateli, jedynie trzonek jest skrócony”<sup>12</sup> i regionalizacja w państwie autonomii regionalnej z jej podstawowym atrybutem autonomii wspólnot regionalnych wyrażonej głównie we współuczestniczeniu parlamentów regionalnych w tworzeniu porządku prawnego państwa.

Łatwiej jest znaleźć granicę pomiędzy decentralizacją a regionalizacją,<sup>13</sup> przyjmując chociażby jako linię oddzielającą oba pojęcia aspekt legislacyjny: w państwie zdecentralizowanym tworzenie prawa powszechnego pozostaje atrybutem władzy centralnej, w państwie regionalnym parlament krajowy i parlamenty regionalne współtworzą prawo, które nie musi być jednolicie stosowane na terenie całego kraju. Trudniej natomiast jest znaleźć granicę pomiędzy decentralizacją polityczną, decentralizacją administracyjną i dekoncentracją. Doktryna francuska używała często samego pojęcia decentralizacja, nie nadając mu przymiotu administracyjnej czy politycznej. Często też opisywany zakres decentralizacji administracyjnej świadczyć może o tym, że raczej należy mówić o dekoncentracji władzy publicznej. Jan Jeżewski stwierdza, że francuska doktryna przypisywała pojęciu decentralizacji dość dowolne znaczenia odnoszone do różnych postaci struktury scentralizowanej, a brak pojęcia *dekoncentracja* był rekompensowany terminem *decentralizacja*.<sup>14</sup> Autorzy dziewiętnastowieczni pisząc o decentralizacji zwracali uwagę, że może ona istnieć tylko w systemie państwa scentralizowanego, a jedynym jej przymiotem jest administracyjność, na co wykazuje Louis Florent-Lefebvre w *Decentralizacji, czyli zarysie systemu centralizacji politycznej*

<sup>12</sup> D. Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris 1992, s. 73. Tłumaczenie własne.

<sup>13</sup> Która może mieć kilka aspektów: związany z procesem decentralizacji prowadzącym do powstania regionów samorządowych lub do autonomii wspólnot regionalnych, ale też związany z dekoncentracją władzy publicznej na poziomie regionalnym.

<sup>14</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 70.

*i decentralizacji administracyjnej*.<sup>15</sup> Ten chaos znaczeniowy w żaden sposób nie ułatwia przedstawienia samego pojęcia decentralizacji, dlatego z całą determinacją na potrzeby rozprawy rozgraniczono decentralizację polityczną, administracyjną, a także dekoncentrację, zdając sobie jednak sprawę z wzajemnego przenikania się tych zjawisk oraz jednoczesności ich występowania w ustroju państwowym.

W końcu zdefiniowanie decentralizacji wymaga, aby odnieść się do ustroju państwa federalnego i odszukać granicę i kategorie pozwalające definiować jeden ustrój państwowy jako unitarny i zdecentralizowany, inny jako autonomię regionalną, a kolejny jako federacyjny.

Przedstawiając genezę procesu decentralizacji we Francji zastanowić się należy nad historycznymi, prawnymi i politycznymi uwarunkowaniami tego zjawiska.

Historyczne przesłanki decentralizacji we Francji mogą wydawać się bardzo wyraźne, choć niejednokrotnie okazuje się, że zjawisko historyczne o, na pozór, jednoznacznym i dającym się bez problemu zdefiniować charakterze, przy głębszej analizie objawia się jako to, które miało inny wydźwięk. Tak jest na przykład z samą rewolucją francuską, którą uważa się często za moment przełomowy dla powstania scentralizowanego państwa, gdy tymczasem w okresie kilku lat po rewolucji Francja była państwem modelowo zdecentralizowanym (co trudno było zauważyć w rewolucyjnym fermentie), a późniejsza postępująca centralizacja nie była skutkiem samej rewolucji, ale usprawnioną „maszyną państwową” odziedziczoną po okresie *ancien régime*’u. Udowodnił to Alexis de Tocqueville w dziele *Dawny ustrój i rewolucja*.<sup>16</sup>

Analiza uwarunkowań prawnych decentralizacji wykazuje, że reformy z początku lat osiemdziesiątych we Francji, uważane za rewolucyjne i ustrojowe, na płaszczyźnie prawnej nie ingerowały w porządek konstytucyjny, co prowadzi do wyciągnięcia wniosku, że reformy te od chwili wprowadzania w 1982 roku do nowelizacji konstytucji w roku 2003 rozszerzały stopniowo zakres decentralizacji nadając jej coraz więcej pierwiastków politycznych. Zmiana konstytucji w 2003 roku poprzez określenie w artykule pierwszym dotychczasowej „republiki jednej i niepodzielnej” dodatkowo jako „zdecentralizowanej”, świadczy o pełnym prawnym upodmiotowieniu samorządnych wspólnot terytorialnych we Francji. W roku 2003 zasada decentralizacji władzy publicznej stała się w tym państwie zasadą konstytucyjną. Region został wymieniony w konstytucji obok gminy i departamentu

---

<sup>15</sup> L. Florent-Lefebvre, *De la décentralisation ou essai d'un système de centralisation politique et de décentralisation administrative*, Paris 1849. W tekście własne tłumaczenie tytułu dzieła.

<sup>16</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994.

jako wspólnota terytorialna, a ponadto utworzono na poziomie subpaństwowym instytucję demokracji bezpośredniej inną, niż wybory powszechne - referendum lokalne. Dlatego dopiero w roku 2003 ziszcza się w pełni we Francji idea decentralizacji politycznej.

Niezależnie od stopnia zdecentralizowania władzy publicznej, przewagi wymiaru administracyjnego bądź politycznego decentralizacji, siły polityczne „narodowe” i lokalne próbują odnaleźć równowagę polityczną w tym procesie.<sup>17</sup> We Francji partie polityczne traktowały decentralizację instrumentalnie i funkcjonalnie, a nie ideowo. Pojawiała się ona jako hasło w programach i dyskursie politycznym partii pozostających w opozycji, by zniknąć z katalogu postulatów programowych po wyborach. Podział francuskiej sceny politycznej na lewicę i prawicę, który wykrystalizował się w drugiej połowie XIX wieku, nie miał doktrynalnego przełożenia na stosunek do decentralizacji. Francuska debata polityczna nad stosunkami pomiędzy władzą centralną a lokalną dotyczyła w głównej mierze sposobów i stopnia decentralizacji w jej wymiarze funkcjonalnym. Decentralizacja, uważana przez polityków francuskich za lekarstwo na dominację Paryża (prawica konserwatywna), za sposób na odrodzenie wolności i demokracji (liberałowie i demokraci), za rozwiązanie problemu dominacji burżuazji kapitalistycznej nad ludem francuskim (socjaliści i komuniści), po przejęciu władzy przez socjalistów, centrystów, liberałów czy konserwatystów, stawała się pojęciem traktowanym o wiele ostrożniej, a wykonanie obietnic w tym zakresie sprowadzało się do przeprowadzenia drobnych retuszy legislacyjnych, które jednak w wymiarze ustrojowym nie prowadziły do upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Dopiero ponaddwudziestoletni okres nieobecności francuskiej lewicy w tworzeniu rządu krajowego i silna jednak pozycja struktur lokalnych partii lewicowej, stały się asumptem dla trójki „lokalnych baronów lewicy” (François Mitterand, Pierre Mauroy i Gaston Defferre), którzy z początkiem lat osiemdziesiątych objęli najwyższe stanowiska państwowe, do podjęcia decyzji o wprowadzeniu reform decentralizacyjnych. Reform, których grunt przygotował prawicowy rząd Raymonda Barre’a i po których wprowadzeniu lewica utraciła dominującą pozycję w radach gminnych i generalnych. Okazało się, że „dziecko ojców - decentralizatorów” - region, także w pierwszym okresie swojego istnienia nie był łaskawy dla Partii Socjalistycznej; w pierwszych wyborach powszechnych do rad regionalnych socjaliści byli w stanie samodzielnie zdecydować o wyborze przewodniczącego rady (organu wykonawczego w regionie) tylko w dwóch regionach (Nord i Limousin).

---

<sup>17</sup> F. Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du 18<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris 1989, s. 188.

Skoro decentralizacja nie była na stałe wpisana w programy partyjne, jakie przesłanki polityczne stały u podstaw wprowadzenia zmian ustroju terytorialnego we Francji? Odpowiedzią zdaje się być model władzy polityczno-administracyjnej, który wytworzył się we francuskiej przestrzeni lokalnej. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku socjologowie polityki przeprowadzili szereg badań i obserwacji, przedstawionych najszerzej przez Pierre'a Grémiona.<sup>18</sup> Wykazali, że we Francji wytworzył się na szczeblu lokalnym układ współzależności politycznych i administracyjnych polegający na współpracy świata lokalnego i przedstawicieli administracji rządowej w terenie. Reforma wprowadzona przez socjalistów w 1982 nie zmieniła struktury lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. Zmieniła charakter i kompetencje instytucji, ale tylko w relacjach pomiędzy państwem a wspólnotami terytorialnymi. Yves Mény napisał, że „z politycznego punktu widzenia decentralizacja została tak łatwo zaakceptowana przez system polityczno-administracyjny, ponieważ przeprowadzono ją dla tego właśnie systemu: silny układ notablów kumulujących stanowiska na szczeblu krajowym i lokalnym został wyniesiony do władzy dzięki słabości partii politycznych. Decentralizacja to rządy notablów, przez notablów i dla notablów”.<sup>19</sup>

Długotrwałość i wieloetapowość to dwie zasadnicze cechy procesu decentralizacji we Francji. Analiza ewolucji stosunków pomiędzy władzą centralną i terenową (lokalną) w tym kraju w drugiej połowie XX wieku pozwala wyodrębnić trzy zasadnicze etapy procesu decentralizacji w tym okresie. Etap pierwszy, przygotowawczy, który na pewno stanowił dekoncentrację władzy publicznej, zwłaszcza na poziomie regionalnym, dlatego jest nazywany regionalizacją funkcjonalną, trwał od zakończenia drugiej wojny do wprowadzenia reform decentralizacyjnych w początku lat osiemdziesiątych XX wieku. Jan Jeżewski napisał, że w okresie Czwartej Republiki „Postanowienia Konstytucji [z 1946 roku], które zapowiadały zarazem poszerzenie decentralizacji departamentów i gmin oraz dekoncentrację administracji centralnej, nie zostały zrealizowane. Wobec utrzymujących się dążeń centralizacyjnych kształtuje się sytuacja, którą krótko, z uproszczeniem można określić jako daleko posunięty relatywizm rozwiązań ustrojowoprawnych, wiążących centralistyczne ograniczenia wspólnot terytorialnych z pozostawieniem niektórych formalnych elementów ich samodzielności”.<sup>20</sup> Ten opis można, zdaniem autorki, odnieść również do okresu od wejścia w życie konstytucji z 1958 roku do roku 1982. Etap drugi

---

<sup>18</sup> P. Grémion, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris 1976.

<sup>19</sup> Y. Mény, *La République des fiefs*, „Pouvoirs” nr 60, 1990, s. 18. Tłumaczenie własne.

<sup>20</sup> Cf. J. Jeżewski, *Dekoncentracja...*, s. 88.

rozpoczął się w latach osiemdziesiątych, a zakończył reformą konstytucyjną w 2003 r. To faza decentralizacji *sensu stricto*, kiedy to przeprowadzono reformy wyposażające wspólnoty terytorialne w samodzielność administracyjną z przejawami samodzielności politycznej, jak i finansowej. Ten etap podzielić można na dwie dekady, lata osiemdziesiąte, w których dokonano zasadniczych zmian instytucjonalno-funkcjonalnych (utworzenie regionów samorządowych, przekazanie wspólnotom terytorialnym tak zwanych bloków kompetencji, przekazanie funkcji organu wykonawczego w departamencie i regionie przewodniczącemu rady, zniesienie kontroli *a priori* aktów prawa miejscowego) i lata dziewięćdziesiąte XX wieku, kiedy to pogłębiono decentralizację na płaszczyźnie kompetencyjnej, stworzono narzędzia mające stymulować współpracę między wspólnotami terytorialnymi, zreformowano status radnego lokalnego ograniczając zwłaszcza kumulowanie mandatów wyborczych oraz przeprowadzono gruntowne reformy dekoncentracyjne. Ostatni, trzeci etap rozpoczął się w 2003 dokonaniem nowelizacji konstytucji francuskiej z 1958 poprzez dodanie do przymiotów określających charakter republiki, zdecentralizowanie oraz poprzez wpisanie do katalogu wspólnot terytorialnych regionu. Etap ten rozszerzył demokrację lokalną. Ujęto w konstytucji instytucję decyzyjnego referendum lokalnego i zagwarantowano na poziomie konstytucyjnym źródła dochodów finansów lokalnych oraz zasadę, zgodnie z którą przekazywaniu nowych kompetencji wspólnotom terytorialnym przez państwo towarzyszyć musi przekazanie dochodów pozwalających na ich finansowanie (zasada adekwatności). Nowelizacja konstytucji w 2003 r. zwieńczyła dwudziestoletnie reformy decentralizacyjne i nadała im pełny charakter polityczny. Rozpoczęła także etap kolejny, którego skutki oceniać będziemy w przyszłości. Teraz można jedynie spekulować, czy Francja pójdzie na przykład drogą hiszpańską lub włoską, czy nadal będzie wypracowywać własny model zdecentralizowanego państwa unitarnego.

Proces decentralizacji dotyczy przekazywania władzy publicznej ze szczebla centralnego na poziom niższy, dlatego w rozprawie przedstawione zostały poszczególne szczeble podziału terytorialnego Francji, które oprócz funkcji wypełnianych przez administrację publiczną, w decentralizacji przyjmują funkcje polityczne.

Analiza genezy gminy francuskiej pozwala stwierdzić, że ta jednostka we Francji jest wspólnotą terytorialną, która tworzyła się zgodnie z naturalistyczną koncepcją powstania samorządu terytorialnego: poszczególne jednostki osadnicze uzyskały w toku przemian społeczno-gospodarczych odrębną podmiotowość, a co za tym idzie, wytworzyły wyodrębnione tożsamości geograficzne i etnograficzne. Świadczy o tym ogromne

rozdrobienie gmin francuskich, co przejawia się ich liczbą osiągnącą prawie trzydzieści siedem tysięcy. Na płaszczyźnie politycznej ustawodawca stara się zracjonalizować fakt ogromnej liczebności gmin poprzez tworzenie narzędzi zachęcających do fuzji. Ponadto system wyborczy do rady gminy potwierdza tendencję do racjonalizowania rozdrobnienia terytorium na ogromną liczbę samorządzących się podmiotów. Wybory większościowe (organizowane w ponad 92% gmin) oraz wybory mieszane (system większościowo-proporcjonalny) to mechanizmy zapobiegające lokalnym kryzysom politycznym (można wyobrazić sobie konsekwencje działania systemu wyborczego proporcjonalnego: powstające w wyniku jego funkcjonowania koalicje rządzące w radach gminnych, ich rozłamy oraz liczbę wcześniejszych wyborów; przy prawie trzydziestu siedmiu tysiącach gmin mogłoby się okazać, że na terytorium francuskim trwają permanentne głosowania, w których mieszkańcy wybierają kolejnych rajców), a tym samym gwarancja stabilizacji wykonywania zadań publicznych. Ciekawa jest również dualistyczna pozycja mera, organu wykonawczego, w gminie francuskiej. Mer otrzymuje legitymację polityczną (pośrednio) poprzez wybory powszechne (skoro powołuje go rada gminy wybrana w wyborach powszechnych, tym samym mer reprezentuje opcję posiadającą w radzie większość). Jest on jednocześnie organem reprezentującym rząd centralny, a co za tym idzie, nie działa jedynie w interesie wspólnoty lokalnej. Mer jest jedynym organem władzy we wspólnotach terytorialnych we Francji, który po reformach decentralizacyjnych w latach osiemdziesiątych zachował dualistyczny charakter władzy. Należy też zaznaczyć, że obowiązki mera związane z reprezentowaniem władzy centralnej nie są we Francji związane z zadaniami zleconymi gminie z zakresu administracji rządowej, nie są też przekazywane mu przez władzę centralną w drodze porozumienia. Kompetencje organu wykonawczego w gminie związane z reprezentowaniem władzy centralnej i wykonywaniem zadań publicznych z tym związanych są prerogatywami przypisanymi przez ustawodawcę merowi, który działa w imieniu i w interesie państwa francuskiego. Konsekwencją takiej konstrukcji ustroju gminy jest brak odpowiedzialności politycznej mera przed radą gminy.

Przestrzeń lokalna departamentu została stworzona ponad dwieście lat temu przez rewolucyjnego ustawodawcę jako przeciwwaga dla tradycji i historii prowincji wyrosłych z systemu feudalnego. W sposób sztuczny, wręcz arbitralny, wykreowano jego granice, tożsamość i władze. Przez prawie dwieście lat departament był we Francji obszarem, w którym władza centralna realizowała politykę Francji jednej i niepodzielnej posługując się w tym celu profesjonalnym korpusem prefektów departamentu. Gwarantowali oni

stosowanie w całym kraju jednolitych zasad zapewniających aplikację ideałów rewolucyjnych utożsamianych z ideałami republikańskimi. Departament francuski jest modelowym przykładem wspólnoty samorządowej, która powstała, by przyczynić się do sprawnego funkcjonowania państwa; jest to wytwór władzy centralnej powstały na gruncie administracyjno-funkcjonalnym. Pomimo tego, że organ uchwałodawczy departamentu, rada generalna, był wybierany w wyborach powszechnych, nie sprawował on faktycznie władzy. Dualizm funkcji pełnionej przez prefekta zapewniał, że władza pochodząca z wyboru była skutecznie hamowana i nadzorowana przez egzekutywę powoływaną przez władzę centralną. Jednak w trakcie prawie dwustuletniego funkcjonowania departamentu, jako okręgu administracyjnego, wytworzyły się relacje społeczne i polityczne, które pozwoliły, poprzez powolną ewolucję systemu, w 1982 roku, upodmiotowić tę jednostkę nadając jej formalno-prawny, ale i faktyczny, status wspólnoty samorządowej. Departament jest uważany za największego beneficjenta reform decentralizacyjnych w latach osiemdziesiątych. Po pierwsze, dlatego że władza wykonawcza przeszła z rąk prefekta w ręce przewodniczącego rady generalnej przenosząc jednocześnie punkt ciężkości charakteru władzy wykonawczej z administracyjnego na polityczny. Po drugie, z tego powodu, że akty prawa miejscowego wydawane przez władze w departamencie uzyskały całkiem nowy walor. Publikacje dotyczące nadzoru i kontroli wykonywanej przed 1982 przez prefektów nie traktują o kwestiach dotyczących nadzoru nad uchwałami rad generalnych. Nie jest to dziwne: takie zjawisko z samej natury rzeczy nie miało miejsca, ponieważ prefekt jako organ wykonawczy odpowiedzialny między innymi za przygotowywanie projektów uchwał rady nie mógł dopuścić, aby rada podjęła uchwałę niezgodną z prawem i oczekiwaniami władzy centralnej, której sam był przedstawicielem. Po trzecie wreszcie, to departament jest uważany za największego beneficjenta reformy decentralizacyjnej, ponieważ rodzaj przekazanych mu kompetencji, jak również zasobów materialnych i ludzkich, spowodował, że największe przepływy pieniężne związane z decentralizacją skierowane zostały właśnie do tej wspólnoty terytorialnej. Ponadto wzmocnił on swoją pozycję jako miejsce, w którym spotykają się interesy lokalne i państwowe, zarówno w wymiarze administracyjnym (relacja: władze departamentu – przedstawiciel rządu w departamencie) jak i wymiarze politycznym (departament służy za okręg wyborczy w wyborach regionalnych, ogromna liczba radnych generalnych jest zarazem posłami lub senatorami), co potwierdza przytaczaną wcześniej tezę Mény, że decentralizacja w roku 1982 nie zmieniła lokalnego modelu władzy administracyjno-politycznej. Departament jako jednostka podziału terytorialnego kraju jest ostro



krytykowany. Uważa się go za twór anachroniczny, którego ramy nie odpowiadają wyzwaniom współczesnej Europy dążącej do wzmocnienia regionów. Nie odpowiada on także europejskiemu systemowi klasyfikującemu statystyczne jednostki podziału administracyjnego (NUTS). Ponadto zauważane są dysproporcje rozwojowe pomiędzy departamentami o charakterze wiejskim i zurbanizowanym. W końcu zarzuca się mu brak historycznej lub innej „głębokiej” legitymizacji. Nic jednak nie wskazuje na to, by miał on zniknąć z mapy administracyjnej Francji.

Francuski region samorządowy ma nieco ponad dwadzieścia lat i jest równolatkiem samej decentralizacji: jako wspólnota terytorialna powstał w roku, w którym rozpoczął się proces decentralizacji *sensu stricto*. Jednak przed rokiem 1982 pojawiły się we Francji symptomy świadczące o coraz większej chęci klasy politycznej do utworzenia struktur ponaddepartamentalnych, które sprostaby wyzwaniom związanym z rozwojem gospodarczym i jednoczącą się Europą. Nie można także zapominać, że niektóre współczesne regiony francuskie, zwłaszcza te peryferyjne jak Bretania czy Alzacja, zachowały odrębność kulturową mającą korzenie jeszcze w wiekach średnich. Autorzy wskazują, że we Francji ścierały się zawsze dwie różne, nawet rzecz można sprzeczne, koncepcje regionu. Pierwsza, historyczna i sentymentalna, której przejawem były idee regionalistów, autonomistów i wszystkich tych, którzy w tym nurcie widzieli możliwość przeciwstawienia się jakobińskiemu centralizmowi oraz hegemonii Paryża; koncepcja ta czerpała i czerpie z tradycji średniowiecznych prowincji, ich kultury i języka, a jej zwolennicy marzą o Francji federalnej. Druga, naukowa, zainspirowana przez geografów, opierająca się na założeniu, iż istnieje modelowy okrąg administracyjny, którego parametry pozwalają na dokonanie arbitralnego podziału terytorium na duże części o porównywalnym potencjale gospodarczym i demograficznym.<sup>21</sup> Przez kolejne cztery lata po powstaniu region nie posiadał organu stanowiącego pochodzącego z wyborów powszechnych, przez dwadzieścia lat nie stanowił instytucji ustrojowej. Od zawsze idee regionu i regionalizacji we Francji powodowały skrajne emocje: za czasów wielkiej rewolucji jakobini wykorzystywali je do walki z wrogami politycznymi, na przełomie XIX i XX wieku anarchiści w imię Francji regionalnej (i federalnej) podkładali bomby. Region był traktowany jako zagrożenie dla integralności państwa. Nie można też nie zwrócić uwagi na to, że region jako struktura ponaddepartamentalna, traktowany był przez elity polityczne na

---

<sup>21</sup> P. Bodineau, *La régionalisation*, Paris 1995, s. 4. Także: K. Choraży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986 oraz B. Jałowiecki, *Regionalizacja we Francji*, [in:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, pod. red. G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego, Warszawa 1993.

poziomie departamentu jako zagrożenie dla jego istnienia. Fiasko referendum ogłoszonego przez generała Charlesa de Gaulle'a, do którego w znacznej mierze przyczyniły się elity polityczne zasiadające w radach generalnych i Senacie, potwierdza tę tezę. Z drugiej strony konieczność odbudowy kraju po drugiej wojnie światowej, dysproporcje w rozwoju poszczególnych części państwa, a także proces jednoczenia się Europy to czynniki, które spowodowały zmianę w podejściu do regionalizacji. Pozbawiona wszelkiego pierwiastka emocjonalnego, została ona zaadaptowana przez technokratów z lat pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych do celów planowania przestrzennego i zapewnienia spójnego rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Autorzy nazywają ten okres, wpisujący się w proces dekoncentracji władzy publicznej, regionalizacją administracyjną lub funkcjonalną.<sup>22</sup> Władza centralna, w celu lepszego zarządzania krajem, tworzyła okręgi administracyjne i przekazywała część kompetencji swoim przedstawicielom w terenie – prefektom regionów, zachowując przy tym pełną kontrolę, wynikającą ze stosunku zwierzchnictwa, nad podejmowanymi działaniami. W roku 1982 nie nastąpiła pełna decentralizacja polityczna władzy regionalnej. Powstaniu regionów jako wspólnot terytorialnych nie towarzyszyła zmiana konstytucji, która we współczesnych rozwiniętych państwach demokratycznych gwarantuje długoterminowość zmian ustrojowych. Ponadto pierwsze wybory powszechne do organu stanowiącego odbyły się w cztery lata po powstaniu nowej wspólnoty (do tego czasu regionem zarządzały dotychczasowe organy, to znaczy rada regionalna składająca się z parlamentarzystów z regionu, przedstawicieli departamentów i gmin z regionu – deputowanych do rad gminnych i generalnych - oraz prefekta regionu). Ostatni czynnik, który świadczy o słabości regionu w porównaniu z gminą i departamentem, to enumeratywne określenie w ustawie decentralizacyjnej z 1982 roku kompetencji rady regionalnej, gdy tymczasem rada gminna i rada generalna zajmowały się wszystkimi sprawami dotyczącymi odpowiednio gminy i departamentu. Region francuski jest przykładem wspólnoty terytorialnej, która powstała w wyniku procesu decentralizacji. Utworzony jako okręg administracyjno-ekonomiczny, w miarę upływu lat zwiększał swój potencjał zarówno gospodarczy, polityczny, jak i administracyjny, by stać się podmiotem wypełniającym polityczną przestrzeń ponadlokalną we Francji. W roku 2003 nastąpiło pełne upodmiotowienie regionu, którego istnienie zostało stwierdzone przepisami konstytucyjnymi. Od tego czasu wszystkie trzy szczeble wspólnot terytorialnych we Francji posiadają taką samą pozycję ustrojową. Region

---

<sup>22</sup> A. Mabileau, *Le système local en France*, Paris 1994, s. 65.

francuski jest przykładem wspólnoty terytorialnej, której proces tworzenia potwierdza wskazywane wcześniej dwie cechy decentralizacji władzy publicznej we Francji: wieloetapowość i długotrwałość. Narzuca się pytanie o przyszłość regionu we Francji, kierunek zmian ustrojowych z jego udziałem i o granice decentralizacji przekazującej regionom kompetencje ustawodawcy. Czy regiony osiągną kiedyś samodzielność, która pozwoli zdefiniować Francję jako państwo regionalne? Jest to mało prawdopodobne: historia ustroju tego państwa i jego instytucji pokazuje, że ustrój państwa regionalnego czy federalnego to raczej mało prawdopodobne rozwiązanie, (choć wykluczyć go nie można) istniejące w umysłach małej grupy „anarchizujących” federalistów. Faktem jest jednak to, że na poziomie regionalnym przestrzeń polityczna wypełnia się powoli ugrupowaniami politycznymi (czasem autonomicznym, czy wręcz separatystycznym) i władza centralna będzie musiała odnaleźć formułę ustrojową, która odpowie na agregowane w ten sposób interesy. Zauważyć też należy, że francuski ustawodawca akceptuje odstępstwa od jednolitego ustroju regionów, o czym świadczą przykłady Korsyki, regionów zamorskich czy regionu paryskiego, a wprowadzona nowelą konstytucyjną z 2003 r. instytucja, nazwana w tej pracy „pilotażem” (*expérimentation*) daje możliwość czasowego odstępstwa ustrojowego, które można wprowadzić na części jednolitego terytorium francuskiego.

Francuski ustrój państwowy jako pochodna wydarzeń końca XVIII i początku XIX wieku, realizujący jakobińską koncepcję państwa silnego i niepodzielnego, był uważany do lat osiemdziesiątych XX wieku za archetyp państwa scentralizowanego, w którym wspólnoty terytorialne, gminy i departamenty, w praktyce były traktowane raczej jako okręgi administracyjne, a nie samorządne podmioty, natomiast sprawowany nad nimi nadzór przyjmował formę hierarchicznego podporządkowania. Jerzy Starościak stwierdza, że administracyjnoprawna samodzielność nie istnieje tam, gdzie ma miejsce ingerencja nadzorcza w trybie polecenia lub zarządzenia, a nadzór ten ma charakter dyrektywny.<sup>23</sup> Przed reformą decentralizacyjną zapoczątkowaną w roku 1982 prefekt posiadał wobec wspólnot terytorialnych bardzo szerokie kompetencje nadzorcze, włącznie z możliwością zastąpienia swoją decyzją, decyzji organów wspólnoty bez środków odwoławczych, co w konsekwencji zacierało granicę pomiędzy nadzorem, a sprawowaniem kierownictwa. Reformy decentralizacyjne lat osiemdziesiątych we Francji zmieniły zakres nadzoru władzy centralnej nad wspólnotami terytorialnymi. Założono, że nadzór nad samorządami jest nieodzownym atrybutem władzy centralnej i konsekwencją decentralizacji. Dlatego też

---

<sup>23</sup> J. Starościak, op. cit., s.20.

artykuł 72 konstytucji odnoszący się do pozycji prefekta, jako przedstawiciela rządu w terenie, nie uległ modyfikacji od momentu uchwalenia konstytucji w 1958. Nawet przełomowa nowela konstytucyjna z 2003 r. pozostawiła prawie niezmiennie jego brzmienie „We wspólnotach terytorialnych, przedstawiciel państwa francuskiego i każdego z ministrów, ma za zadanie dbać o interesy państwa, kontrolować administrację oraz stać na straży przestrzegania prawa”.<sup>24</sup> Jednak reforma lat osiemdziesiątych miała dla kwestii nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi we Francji przełomowy charakter z trzech powodów. Po pierwsze, został zniesiony nadzór i kontrola wstępna nad działalnością wspólnot ze strony prefekta (*tutelle*), a sam nadzór ograniczono do kontrolowania decyzji organów wspólnot terytorialnych pod względem legalności (kontrola *a posteriori*). Po drugie, sądy administracyjne zdefiniowano jako jedynie właściwe do orzekania o legalności aktów prawnych uchwalanych przez organy wspólnot terytorialnych, a tym samym stały się one gwarantem konstytucyjnej zasady samorządności (*libre administration*) wspólnot terytorialnych. Po trzecie, utworzono odrębne i niezależne instytucje sprawujące kontrolę finansową i budżetową nad finansami lokalnymi, regionalne izby obrachunkowe.

Zagadnienia wstępne, prezentację struktury pracy, przedstawienie metod badawczych i stanu badań nad poruszaną problematyką autorka chce dopełnić analizą semantyczną, która pozwoli ustalić, na potrzeby tej pracy, znaczenie kilku pojęć stanowiących punkt wyjścia do kolejnych rozważań. Po pierwsze, we Francji do opisywania samorządu terytorialnego używane jest pojęcie *collectivité locale* lub *territoriale*. *Collectivité* oznacza grupę osób stworzoną w sposób naturalny lub w celu osiągnięcia wspólnego celu. Słowniki podają, jako synonim tego wyrazu, *communauté* definiowaną jako grupa społeczna, której członkowie żyją wspólnie, posiadają wspólne dobra i cele<sup>25</sup>. Na pozór obu terminów można by używać zamiennie, jednak autorka w tej pracy zawsze do tłumaczenia *collectivité* używa „wspólnota”, a *communauté* „zbiorowość”. Takie podejście do obu terminów pozwala uporządkować ich znaczenie i zaznaczyć, że „zbiorowość” ma wymiar bardziej socjologiczny, niż „wspólnota”, która ze względu na używanie tego pojęcia przez polskiego ustawodawcę w aktach normatywnych regulujących ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, odnosi się bezpośrednio do instytucji i systemu prawnego. Po drugie, francuska doktryna dość swobodnie używa przymiotników *local*

<sup>24</sup> Zmieniono jedynie pozycję prefekta względem władzy centralnej, ponieważ do 2003 roku w konstytucji prefekt był przedstawicielem rządu, od 2003 roku reprezentuje państwo i każdego z ministrów. Świadczy to o wzmocnieniu jego roli i postępującej dekoncentracji władzy.

<sup>25</sup> Wszystkie definicje językowe wyrazów pochodzą ze słownika *Petit Robert. Dictionnaire de la langue française* pod redakcją A. Rey’a i J.Rey-Debove, Paris 1990.

(czyli: lokalny) i *territorial* (terytorialny) w odniesieniu do wspólnot samorządowych. Do 2003 roku nawet w konstytucji nie było w tym zakresie jednolitości: artykuł 34 do 2003 roku używał sformułowania *libre administration des collectivités locales*, w pozostałych częściach konstytucji znajdował się termin *collectivités territoriales*. Nowela z 2003 roku ujednoliciła pojęcia wprowadzając do tekstu całej ustawy zasadniczej *collectivité territoriale*. Jean-Arnaud Mazères w swoim wstępie do publikacji Mathieu Doata *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français* wskazuje na niekonsekwencję w używaniu obu pojęć zarówno przez ustawodawcę, jak i doktrynę. Zwraca uwagę, że *collectivité territoriale* jest używane chętniej przez autorów francuskich jako „produkt ustawodawstwa, orzecznictwa, doktryny”.<sup>26</sup> Tymczasem, jak zwraca uwagę Mazères, do definiowania tego pojęcia używa się zwykle takich terminów, które zawierają w sobie przymiot lokalności (*intérêts locaux* - interesy lokalne, *affaires locales* – sprawy lokalne, *assemblée locale* – zgromadzenie lokalne). Po trzecie zaś, *locale* jest używany również w odniesieniu do instytucji regionalnych (na przykład ustawodawca francuski utworzył instytucję referendum lokalnego, nie różnicując nazewnictwa zależnie od szczebla wspólnoty). Tym samym to, co we Francji jest lokalne, jest też regionalne, gdy tymczasem polska doktryna odróżnia wyraźnie lokalizm od regionalizmu. Dlatego też dla potrzeb tej pracy przyjęto, że odpowiednikiem francuskiego *collectivité locale* i *collectivité territoriale* zawsze będzie „wspólnota terytorialna”. „Terytorialność” obejmuje swoim znaczeniem dla polskiego czytelnika zarówno to, co jest „lokalne” jak i to, co jest „regionalne”, a pozwoli uniknąć dwuznaczności i nieprecyzyjności.

Podsumowując wstępne kwestie terminologiczne, ściśle związane z problemem translacji, w tej pracy do określania samorządu terytorialnego we Francji jest używane pojęcie „wspólnota terytorialna” (czasem, ze względów stylistycznych wyraz „wspólnota” jest zastępowany „samorządem”), natomiast wszędzie indziej, gdzie francuski ustawodawca lub francuska doktryna używa terminu *local* (interes, sprawy, referendum, konsultacje) autorka tłumaczy te pojęcia z użyciem przymiotnika „lokalny”, z takim założeniem, że dotyczą one wszystkich poziomów samorządu terytorialnego we Francji.

<sup>26</sup>

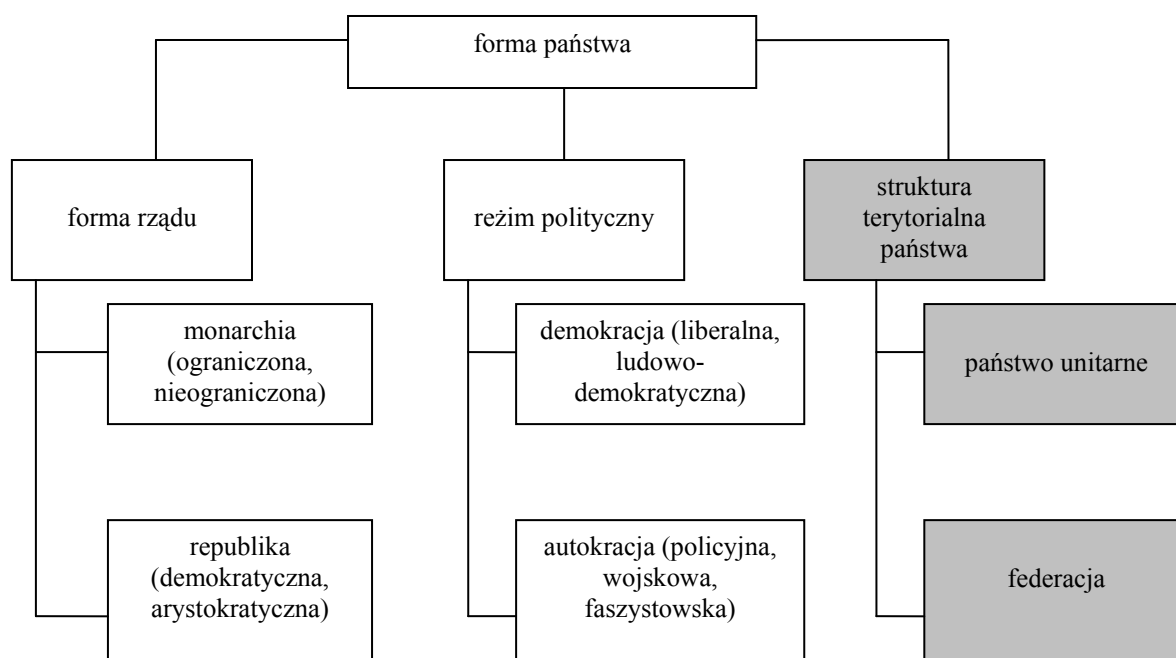
Wstęp Jeana-Arnauda Mazèresa do M. Doat, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris 2003, s. XI.

**Część pierwsza**  
**Uwarunkowania i etapy procesu decentralizacji we**  
**Francji**

## Rozdział 1. Pojęcie decentralizacji

Niezależnie od źródła pochodzenia władzy publicznej<sup>27</sup>, sposobu jej organizacji<sup>28</sup>, całościowe określenie typu państwa i scharakteryzowanie cech tej właśnie władzy publicznej wymaga przeanalizowania stosunków i relacji zachodzących pomiędzy podmiotami władzy w państwie. Nie tylko samej formy rządu, obejmującej strukturę najwyższych organów państwowych, i reżimu politycznego. Trzecim filarem modelującym formę państwa jest jego struktura terytorialna i relacje zachodzące pomiędzy centralnymi i terytorialnymi ośrodkami władzy.

Schemat 1. Podział form państwa.



Źródło: M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 177.

Autorzy nie wyodrębnili w schemacie państwa regionalnego (państwa autonomii regionalnej) jako odrębnej formy państwa. Autorka przyjmuje tę klasyfikację form państwa. Jednak nie można stwierdzić jednoznacznie, że państwo regionalne jest podtypem państwa unitarnego lub federalnego. Dyskusja na ten temat jest otwarta, badacze zajmujący się głębiej państwem regionalnym określają je jako odrębną formę struktury terytorialnej państwa. Na przykład Jan Iwanek określił system hiszpański jako

<sup>27</sup> Władza publiczna jest rozumiana tutaj jako kategoria prawna (sprawowana przez podmioty posiadające legitymację do rządzenia) i kategoria socjologiczna (przysługująca tym siłom politycznym, które otrzymały mandat do jej sprawowania). Cf. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, s. 115-116.

<sup>28</sup> Rozumianej tu jako forma państwa zdeterminowana przez charakter i zakres władzy.

„politycznie konsekwentny i terytorialnie kompletny system o cechach systemu pośredniego pomiędzy klasycznym unitaryzmem a federalizmem”.<sup>29</sup>

Nie można więc zdefiniować charakteru władzy publicznej w państwie ograniczając się do analizy klasycznego monteskiuszowskiego podziału władz oraz mechanizmów ich wzajemnej kontroli i równoważenia (znoszenia się władz), ale trzeba rozszerzyć tę analizę o zakres stosunków władzy centralnej i terytorialnej.

Władza w państwie sprawowana jest na różnych szczeblach (czy też poziomach). Właśnie relacje zachodzące pomiędzy instytucjami władzy centralnej a lokalnej i regionalnej, stanowią o stopniu centralizacji lub decentralizacji państwa. Zakres politycznej, prawnej, organizacyjnej, a także finansowej niezależności instytucji władzy lokalnej definiuje typ danej organizacji państwowej ze względu na budowę terytorialną. Czym więcej atrybutów władzy w państwie przynależnych jest w systemie organizacji państwa członkom mniejszym od niego, tym bardziej państwo jest zdecentralizowane.

Ostatnie twierdzenie może jednak wprowadzić w błąd, ponieważ wzajemne relacje zachodzące pomiędzy poziomami władzy publicznej w państwie niekoniecznie mogą świadczyć o stopniu jej centralizacji i decentralizacji, ale o samym ustroju państwa w ujęciu jednej z podstawowych klasyfikacji form państwa: podziału na państwa unitarne, autonomii regionalnej i federalne.

Na te dwa aspekty *wertkalnego*<sup>30</sup> podziału władzy publicznej w państwie nakładają się dodatkowo inne przejawy terytorialnej organizacji państwa, a różnorodność i złożoność niektórych współczesnych procesów i rozwiązań stosowanych przez poszczególne kraje<sup>31</sup> powoduje, że zdefiniowanie pojęcia

---

<sup>29</sup> J. Iwanek, *Pozycja prawna wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*, [in:] *Vie politique locale. Polityczne życie lokalne* pod red. J. Wodza, Katowice 1994, s. 207.

<sup>30</sup> Autorka przyjmuje, na potrzeby tej pracy, że klasyczny monteskiuszowski podział władzy publicznej ma charakter horyzontalny (poziomy), bo jest rozłożony między instytucje publiczne, których urządzenie jest jednym z warunków istnienia współczesnego demokratycznego państwa prawa, natomiast podział władzy publicznej na poszczególne szczeble (poziomy i pionowy) państwa ma charakter wertykalny (pionowy). Oba układy spełniają zasadniczą funkcję wzajemnego znoszenia się władz (monteskiuszowska „przeciwwaga”; fran. *contrepoids*).

<sup>31</sup> Mowa tu o takich formach terytorialnej organizacji państwowej, jak choćby wskazane już państwo regionalne, czy klasyczna konfederacja (model szwajcarski), ale też na przykład o procesie dewolucji nie mającym dużego wpływu na formę organizacji państwa, ale na zakres samorządności jego członków. Czasem złożoność zastosowanych terytorialnych rozwiązań ustrojowych wymyka się stosowanym klasyfikacjom, o czym można się przekonać analizując przykład belgijski, nazywany federalizmem asymetrycznym. A.-P. Frogner, J. Wódz, *System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna*, [in:] *Oblicza...*, s. 75. Trzeba tu zaznaczyć, że autorzy amerykańscy uznają takie pojęcia jak dekoncentracja, delegacja, dewolucja, a nawet prywatyzacja (sic!), jako metody decentralizacji (pierwsze trzy politycznej, ostatnia ekonomicznej). Autorka odrzuca apriorycznie taką tezę, ponieważ analiza prowadzona w tej pracy odbywa się na całkiem



decentralizacji nie jest proste, tym bardziej, że poszczególni autorzy nadawali mu różne znaczenia i zakresy. Bo czy państwo federalne może być scentralizowane? Czy regionalne państwo hiszpańskie lub włoskie to forma głębokiej decentralizacji na poziomie regionu, czy odrębna forma ustroju terytorialnego państwa nie dająca zdefiniować się ani jako unitarna, ani jako federalna? Gdzie jest granica pomiędzy dekoncentracją, a decentralizacją administracji? Gdzie się zaczyna i jaki wymiar polityczny ma decentralizacja? Mnogość pytań dotyczących ustroju terytorialnego państwa zaskakuje w równym stopniu, co wielość proponowanych ujęć problemu.

W tym rozdziale przeprowadzono próbę uporządkowania i sklasyfikowania znaczeń pojęcia decentralizacji, polegającą na scharakteryzowaniu modeli terytorialnej organizacji państwa. Usystematyzowanie zagadnień pojęciowych bliskich decentralizacji i umieszczenie tego terminu wśród innych, odnoszących się do terytorialnej organizacji państwa i władzy państwowej, pozwolą zdefiniować pojęcie decentralizacji i zastanowić się nad genezą terminu, jego zakresem, przejawami, celem i granicami.

Pojęcie decentralizacji używane było i jest na oznaczenie wszelkich form organizacji terytorialnej państwa unitarnego związanych z wykonywanej części władzy publicznej na poziomie niższym, niż szczebel organów państwowych. Pojęcie to oznacza często zarówno stan, proces jak i stopień zdecentralizowania władzy. Takie szerokie rozumienie decentralizacji jest dość rozpowszechnione, głębsza analiza pojęcia wykazuje jednak, że tak ogólne zdefiniowanie decentralizacji prowadzi do uproszczenia jej sensu.

Po pierwsze, autorzy używają wymiennie pojęć „decentralizacja” i „decentralizm”<sup>32</sup>. W pracy tej konsekwentnie używane jest pojęcie „decentralizacji”. W opinii autorki „decentralizm” jest pojęciem opisującym zaistniałe (postulowane) sytuacje, czyli terminem, który mógłby posłużyć do opisywania stanu ustroju terytorialnego państwa w ujęciu statycznym, gdy tymczasem „decentralizacja”, choćby

---

innym poziomie (struktur państwa), a nie metod prowadzenia polityki rządu. Cf. V. van Dyke, *Wprowadzenie do polityki*, Poznań 2000, s. 83-86.

<sup>32</sup> A tym samym „centralizacja” i „centralizm”. Na przykład Hubert Izdebski i Michał Kulesza opisując cechy państwa totalitarnego używają pojęcia „centralizm”. Cf. H. Izdebski i M. Kulesza, op. cit., s. 21. Jan Iwanek pisząc o hiszpańskich rozwiązaniach ustroju terytorialnego używa zamiennie pojęcia „decentralizacja” i „decentralizm”. Cf. J. Iwanek, *Pozycja prawna wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*, [in:] *Vie politique locale. Polityczne życie lokalne* pod red. J. Wodza, Katowice 1994, s. 207.

ze względu na długotrwałość, jest pojęciem dynamicznym definiowalnym w kategorii ewolucyjnego procesu politycznego.<sup>33</sup>

Po drugie, pojęcie decentralizacji zmieniało swoją treść na przestrzeni dwóch ostatnich stuleci. Termin decentralizacja pojawił się we francuskim piśmiennictwie pod koniec lat trzydziestych dziewiętnastego wieku<sup>34</sup>, trudno jednak doszukać się w opracowaniach jasnego wskazania, który z autorów i w jakim dziele po raz pierwszy zastosował to pojęcie. Dość szybko jednak zostało ono zaadaptowane jako określenie służące temu, by opisywać wszelkie zjawiska i procesy związane z szeroko pojętym rządzeniem na poziomie niższym, aniżeli szczebel centralny. Tym samym decentralizacja, z samej natury tego pojęcia, zaczęła być przeciwstawiana centralizacji. Dlatego w rozprawie przyjęto założenie, że sprecyzowanie definicji decentralizacji powinno się w pierwszej kolejności odbyć poprzez wyodrębnienie różnic między centralizacją a decentralizacją. Drugi obszar pojęciowy związany z decentralizacją przejawiał się z utożsamianiem jej z dekoncentracją. Stąd też decentralizacja pojawiła się w tytule dekretu wydanego w marcu 1852 r. przez Ludwika Napoleona, który dotyczył tylko i wyłącznie przekazania prefektom niektórych kompetencji ministrów.<sup>35</sup> Leon Aucoc, nazwany przez Jana Jeżewskiego, „klasykiem nauki prawa administracyjnego”, użył po raz pierwszy terminu dekoncentracja i przeciwstawił go pojęciu decentralizacji w 1865, choć przez wiele kolejnych lat obu terminów używano zamiennie.<sup>36</sup> W pracy tej postawiono sobie wobec tego za zadanie wykazanie różnic między decentralizacją a dekoncentracją. Trzecie pole analizy pojęcia decentralizacji obejmuje wyróżnienie form państwa ze względu na jego strukturę terytorialną. Przeprowadzenie jej jest konieczne, ponieważ w piśmiennictwie zagadnienie federalizmu bywa utożsamiane z decentralizacją,<sup>37</sup> natomiast w rozprawie przyjęto założenie, że decentralizacja jest zjawiskiem charakterystycznym dla państwa unitarnego. Poza tym konieczne wydaje się umiejscowienie na tej płaszczyźnie analizy

---

<sup>33</sup> Definicję procesu politycznego w ujęciu ewolucyjnym przedstawiają Marek Chmaj i Marek Żmigrodzki. Według nich proces polityczny to przebieg regularnie po sobie następujących faktów politycznych pozostających ze sobą w związku przyczynowo-skutkowym. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 54.

<sup>34</sup> Petit Robert. Dictionnaire..., s. 456.

<sup>35</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja...*, s. 77. Użycie w tytule dekretu wyrazu „decentralizacja” Elias Regnault nazwał *un étrange abus de mot*, „dziwnym nadużyciem”. Cf. H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Tom XXVIII, Zeszyt 1, 1976, s. 167.

<sup>36</sup> J. Jeżewski, op. cit., s. 79.

<sup>37</sup> Wiktor Suchecki przytacza stanowiska H. Hintze, L. Jolly’ego, M. Mouskhelichvili’ego. W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 76 i 127.

państwa regionalnego. W pracy zdecydowano zatem zdefiniować decentralizację w sposób negatywny (pokazując czym ona nie jest), by przeciwstawiając ją poniekąd innym pojęciom nierozzerwalnie związanym z ustrojem terytorialnym państwa, wyodrębnić tę definicję, którą autorka będzie stosowała pisząc o decentralizacji władzy publicznej we Francji w drugiej połowie dwudziestego wieku.

Po trzecie więc, choć pojęcie decentralizacji w tej pracy jest definiowane w kontekście dychotomicznym (decentralizacja a centralizacja, decentralizacja a dekoncentracja, decentralizacja a autonomia regionalna i federacja), rozważania prowadzące do określenia treści terminu posłużą również do wyodrębnienia kierunków procesu: decentralizacji terytorialnej, administracyjnej, politycznej, ekonomicznej, a w następnych częściach pracy wykazania, które z tych rodzajów decentralizacji i w jakim wymiarze odnoszą się, zdaniem autorki, do analizowanego okresu we Francji.

Takie uzasadnienie konceptualizacji pojęcia nie zwalnia jednak od odwoływania się do definicji pojęcia decentralizacji w teorii państwa i prawa, tym bardziej, że to francuska doktryna prawna na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego wieku, w szczególności prawa administracyjnego, doprowadziła do wykrystalizowania koncepcji *decentralizacji*.<sup>38</sup>

### **1.1. Istota centralizacji i decentralizacji**

Definicji *decentralizacji* można poszukiwać zestawiając jej elementy z definicją *centralizacji*. W tej pracy przyjęto założenie, że decentralizacja nie może zaistnieć bez uprzedniej centralizacji. Na nierozłączność i porównawcze wyrażanie treści obu definicji zwraca uwagę ogromna większość autorów,<sup>39</sup> a jeśli nawet podejmowane są próby wyrażenia treści definicji w postaci typu idealnego (co zapewnia definicję

---

<sup>38</sup> A także *centralizacji*. Oba pojęcia używane są jako typy idealne ustroju terytorialnego państwa niewystępujące nigdy w rzeczywistości. Więcej na ten temat dalej, w części poświęconej wykazaniu różnic między centralizacją a decentralizacją.

<sup>39</sup> Praktycznie każde z opracowań traktujących o teorii decentralizacji stara się zdefiniować pojęcie odnosząc je do centralizacji. Widać to w dziełach klasycznej francuskiej nauki o administracji (L. Florent-Lefebvre, op. cit., czy L. Aucoc, *Les controverses sur la décentralisation administrative. Etude historique*, Paris 1895 oraz M. Hauriou, *Etude sur la décentralisation*, Paris 1892), także u najbardziej znanego doktrynie teoretyka tego pojęcia Charlesa Eisenmanna (Ch. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris 1948). Współczesne publikacje traktujące o decentralizacji także poświęcają jeden z pierwszych rozdziałów definicji decentralizacji poprzez porównanie i zestawienie tego konceptu z centralizacją (na przykład J. Baguenard, *La décentralisation*, Paris 1996).

najbardziej teoretyczną), prosta zamiana użytych wyrazów w definicji decentralizacji pozwala uzyskać definicję centralizacji.<sup>40</sup>

W doktrynie wymienia się cztery rodzaje kryteriów służących do definiowania pojęć centralizacji i decentralizacji. Zestawił je Charles Roig podkreślając jednocześnie, że teoretyczne definicje centralizacji i decentralizacji oparte są na głębokiej dywergencji tych kryteriów i są często używane dość niekonsekwentnie przez autorów. Zwrócił uwagę, że definicji centralizacji budowanej głównie na jednym kryterium nie powinna towarzyszyć definicja decentralizacji konstruowana na innym.<sup>41</sup> Roig wyróżnił cztery kryteria konceptualizacji pojęcia decentralizacji zwracając uwagę, że są one przez autorów używane rozdzielnie bądź symultanicznie.

Pierwszym jest rozróżnienie na sprawy państwowe i sprawy lokalne. Pierwsze przynależą apriorycznie państwu, drugie zaś organom lokalnym. To kryterium zostało wprowadzone do doktryny przez legislację: to ustawodawca określa w aktach normatywnych, że władze lokalne mają zadania własne. Tym samym nie istnieją zadania (sprawy) własne przynależne poszczególnym poziomom władzy publicznej z natury rzeczy. Ich podział zależy od systemu wartości w danym społeczeństwie, od poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz dynamiki przemian. Klasycznym teoretykiem opierającym się na tym kryterium był Alexis de Tocqueville: to on w swoich dziełach używał rozgraniczenia na sprawy państwowe i lokalne (używał też terminu interes państwowy i lokalny).

Drugie kryterium odnosi się do zakresu autonomii (samodzielności) prawnej i finansowej władz terenowych<sup>42</sup> w stosunku do władzy centralnej. Zakres tej samodzielności, a więc możliwość zaciągania zobowiązań, zwłaszcza finansowych, i wchodzenia w stosunki prawne, zarówno publiczne (czy też administracyjne), jak i cywilne, służy jako punkt wyjścia do definiowania decentralizacji. Przedstawicielem tej szkoły konceptualizacji decentralizacji był Leon Duguit, lecz jego teoria analizowała to pojęcie raczej w kontekście „decentralizacji służb”, co nie ma w pierwszym rzędzie waloru terytorialnego, a dla rozważań tej pracy ten element jest zasadniczy.

---

<sup>40</sup> J. C. N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R.4, 1994, s. 4. Autor ten używa nawet pojęcia *(de)centralizacji*, by podkreślić zależność obu terminów.

<sup>41</sup> Rezultaty takiej niekonsekwencji nazwał „ryzykiem dotarcia do zamkniętego koła koncepcyjnego” (*un risque d'aboutir à un cercle vicieux conceptuel*). Ch. Roig, *Théorie et la réalité de la décentralisation*, „Revue française des sciences politiques” nr 3, Tom XVI, 1966, s. 447.

<sup>42</sup> Roig, ale również wielu innych autorów francuskich, na określenie władzy centralnej używa pojęcia *organe* lub *autorité centrale* natomiast władzy lokalnej (terytorialnej) *organe* lub *autorité périphérique*.

Trzecie kryterium zostało nazwane przez Roiga kryterium politycznym, ponieważ buduje definicję decentralizacji na sposobie wybierania organów władzy. Zakłada ono, że istnienie decentralizacji zależy od tego, czy organy pochodzą z powszechnego wyboru. W ten sposób nadaje się decentralizacji walor demokratyczny, ponieważ zakłada, że decydowanie o jak największej ilości spraw powinno odbywać się przez obywateli lub przez ich przedstawicieli. Zwolennikiem takiego podejścia był Maurice Hauriou: „decentralizacja polega na tworzeniu niezależnych organów administracji publicznej, których członkowie wybierani są przez korpus elektorów, bądź też pochodzą oni z bezpośrednich wyborów i tworzą zgromadzenia”.<sup>43</sup>

Czwarte kryterium strukturalno-normatywne, o którym pisze Roig (tak zwane „podejście Eisenmanna”, wyodrębnia typy *czyste* centralizacji i decentralizacji. Kryterium to odnosi się do zwartości (jednorodności) i podziału struktur państwa, zarówno aparatu państwowego jak i wspólnot terytorialnych. Charles Eisenmann założył, że centralizacja i decentralizacja zależą od stopnia spoistości struktury administracyjnej i terytorialnej państwa. Stąd wysunął wniosek, że oba te pojęcia odnoszą się tylko do formy państwa unitarnego, nigdy federalnego.<sup>44</sup> Analiza Eisenmanna została przeprowadzona z perspektywy prawa publicznego (stąd Roig stwierdził, że kryterium ma charakter normatywny). Wyodrębnił on trzy systemy terytorialne w państwie unitarnym:

- centralizację, w której wszelka władza do stanowienia i aplikowania norm należy do organu centralnego,
- decentralizację, w której władza stanowienia i aplikowania norm należy do organów niecentralnych (*non-centraux*),
- semi-decentralizację, w której władza tworzenia i aplikowania norm należy zarówno do organu centralnego, jak i do organów niecentralnych i istnieją prawnie zagwarantowane mechanizmy wzajemnej kontroli dla obu typów organów.

Jak widać, dwa pierwsze pojęcia mają charakter wysoce abstrakcyjny (nie jest to dziwne, ponieważ zostały skonceptualizowane przez doktrynę prawną, bez odnoszenia się do systemu społecznego, czy politycznego) i przedstawiają typy idealne organizacji państwa unitarnego. Natomiast pojęcie trzecie ukazuje, że właśnie w nim mieścić się będą wszelkie stany faktyczne i procesy zachodzące w strukturach państwa unitarnego,

---

<sup>43</sup> Cytat za Ch. Roig, op. cit., s. 449. Tłumaczenie własne.

<sup>44</sup> Tezę tę potwierdza wywód Wiktora Sucheckiego. Cf. W. Suchecki, op. cit., s. 136.

a o zbliżaniu się do typów idealnych decydować będzie stopień (de)centralizacji. Ta formalna koncepcja posłuży właśnie, po wprowadzeniu do niej innych zmiennych stanowiących kanwę budowania definicji decentralizacji za pomocą pozostałych kryteriów (politycznego, kompetencyjnego, kryterium interesu), jako definicja decentralizacji stosowana w tej pracy.<sup>45</sup> Jest to tym bardziej uzasadnione, że Eisenmann zbudował swoją koncepcję na dwóch płaszczyznach analizy: struktury terytorialnej i struktury administracyjnej.

Państwo jest naczelną wspólnotą społeczeństwa i obejmuje wszystkie występujące w nim wspólnoty: rodzinne, lokalne, regionalne, kulturowe, wyznaniowe, polityczne, ekonomiczne. Według Arystotelesa „państwo jest kresem ewolucji form organizacji życia społecznego”.<sup>46</sup>

Poszczególne związki i człony państwa mogą być mniej lub bardziej spoiste lub niezależne, lecz jeśli stanowią część państwa, pozostają w określonych zależnościach o charakterze organizacyjnym, administracyjnym, prawnym i politycznym.<sup>47</sup>

Jednorodność terytorialno-polityczna wspólnoty państwowej jest nazywana państwem unitarnym.<sup>48</sup> Państwo unitarne<sup>49</sup> charakteryzuje się zwartością strukturalną, organizacyjną i terytorialną, natomiast różny może być w nim stopień i zakres samodzielności zbiorowości lokalnych zamieszkujących poszczególne jednostki terytorialne. Jeżeli państwo unitarne posiada zwartą strukturę organizacyjną władzy, wyróżnia się hierarchicznym podporządkowaniem struktur (szczebli) terytorialnych władzy centralnej, jak i zogniskowaniem mechanizmów decyzyjnych, to jest to państwo unitarne scentralizowane. Jeśli zaś państwo unitarne dzieli się na jednostki terytorialne mniej lub bardziej niezależne w wykonywaniu prawa, zarządzaniu mieniem i środkami publicznymi oraz podejmowaniu innych decyzji ważnych dla wspólnoty, jest to państwo unitarne zdecentralizowane. Instytucja, która przyjmuje formę lokalnej lub regionalnej wspólnoty terytorialnej społeczności i wykonuje funkcję władzy publicznej na szczeblu lokalnym lub regionalnym to samorząd terytorialny.<sup>50</sup> Konstytutywną cechą

---

<sup>45</sup> Oczywiście, używanie w tym opracowaniu pojęć centralizacja i decentralizacja nie odnosi się do typów idealnych.

<sup>46</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 26.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>48</sup> Inaczej jest z państwem federalnym, w którym do definiowania państwowości nie przyjmuje się jako głównego kryterium jedności terytorialno-politycznej, ale stopień dobrowolnego ograniczenia suwerenności przez poszczególne człony federacji; więcej w podrozdziale 1.1.3.

<sup>49</sup> Termin „unitarny” pochodzi z języka łacińskiego i oznacza *jednorodny, homogeniczny*.

<sup>50</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 133. Bardzo ważne jest zwrócenie uwagi na oba elementy: formę i funkcję; jeżeli instytucje publiczne na szczeblu lokalnym nie przybierają formy wspólnoty terytorialnej,

zdecentralizowanego państwa unitarnego jest więc istnienie samorządu terytorialnego, a tym samym decentralizacja taka ma charakter terytorialny.

Myśl teoretyczna o samorządzie terytorialnym przedstawia dwie koncepcje jego powstania:

- po pierwsze, koncepcję naturalistyczną; według niej, istnienie samorządu wynika z naturalnego stanu rzeczy, to jest samej genezy powstawania wspólnot ludzkich, które dopiero z czasem łączyły się w większe jednostki (bądź to z własnej, bądź nie z własnej woli), aby lepiej sprostać zewnętrznym zagrożeniom;
- po drugie, koncepcję funkcjonalistyczną, według której samorząd terytorialny jest przejawem decentralizacji administracji publicznej, a jego sens istnienia sprowadza się do tego, że samorząd przyczynia się do sprawnego funkcjonowania państwa.<sup>51</sup>

Obie koncepcje można zweryfikować empirycznie, choćby na przykładzie państwa francuskiego. We Francji najmniejsza jednostka podziału terytorialno-administracyjnego, gmina<sup>52</sup>, pokrywa się z jednostkami osadniczymi, które powstawały w okresie tworzenia się małych wspólnot terytorialnych, funkcjonalnie niezależnych. Wobec tego można pokusić się o twierdzenie, że istnienie samorządu terytorialnego we Francji wynika z naturalnego stanu rzeczy. Jest chyba jednak oczywiste, że choć ten kształt terytorialny trwał przez całą nowożytną historię państwa francuskiego, zmieniał się zakres niezależności gmin.

Kształt terytorialny państwa unitarnego jest wynikiem procesu centralizacji bądź decentralizacji. Proces ten przybiera formę rewolucji bądź reformy<sup>53</sup> stosunków społecznych prowadzących do zmiany systemu polityczno-administracyjnego. Typowymi przykładami rewolucji są rewolucja francuska czy rewolucja

---

a jedynie pełnią funkcję władzy publicznej, nie jest to decentralizacja, a dekoncentracja władzy publicznej, o czym szerzej w podrozdziale 1.1.2.

<sup>51</sup> G. Stocker, *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, [in:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz how-know Fundusz Współpracy, Warszawa 1997, s. 8.

<sup>52</sup> Notabene samo określenie tej jednostki: „commune”, (z łaciny *communis*) oznacza rzecz wspólną, przeznaczoną na powrzechny użytek. *Petit Robert. Dictionnaire...*, s. 346.

<sup>53</sup> Socjologicznie rzecz ujmując, zmiany w życiu społecznym mają charakter bądź żywiołowy, bądź kontrolowany. Zmiany żywiołowe nie poddają się w żaden sposób świadomym i zorganizowanym działaniom. Cf. K. Dobrowolski, *Teoria procesów żywiołowych w zarysie*, Wrocław 1973. Rewolucja to nagła i bezprawna zmiana ustroju państwa lub grupy rządzącej pociągająca za sobą modyfikację prawno-instytucjonalne. Cf. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, op. cit., s. 213. Reforma zaś to stopniowa zmiana rzeczywistości, kontrolowana przez rządzących i przeprowadzana w ramach istniejącego porządku prawnego. Reforma w ujęciu politologicznym, to kontrolowana przez grupę rządzącą długotrwała i planowana ewolucja Cf. Ibidem, s. 206-208 i E. Zieliński, op. cit., s. 84.

październikowa. Współczesnym przykładem dokonania celowej i kontrolowanej zmiany ustroju terytorialnego państwa była reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w 1998 r.

Ciekawym przykładem państwa unitarnego scentralizowanego jest państwo totalitarne. W państwie unitarnym scentralizowanym czynnikiem ograniczającym zakres władzy jest prawo i normy z niego płynące. Pomimo że władza jest scentralizowana, funkcjonuje ona w warunkach państwa prawa, co oznacza, że działa na jego podstawie i w jego granicach. W państwie totalitarnym władza publiczna nie ma ograniczeń<sup>54</sup>, a jedną z immanentnych jej cech jest skrajny centralizm, czyli skupienie uprawnień władzy w jednym ręku.<sup>55</sup>

Nazwanie decentralizacji władzy publicznej procesem obliguje do określenia jego genezy i cech stałych. Przede wszystkim należy zadać pytanie o początek procesu. Analiza lingwistyczna wyrazów centralizacja i decentralizacja wskazuje, że względu na informację niesioną przez łaciński przedrostek „de-” w wyrazie *decentralizacja* o odwrótności, rozdzieleniu, oderwaniu<sup>56</sup>, że proces centralizacji jest procesem pierwotnym w stosunku do decentralizacji. Nie ulega wątpliwości, że decentralizacja struktury, również państwowej, może być dokonana tylko wtedy, gdy struktura była scentralizowana.

Należy zastanowić się jednak, dlaczego doszło do scentralizowania struktur państwowych. Najlepszym przykładem procesu centralizacji władzy publicznej jest niewątpliwie Francja. Jeden z rozdziałów pracy Alexis de Tocqueville’a *Dawny ustrój i rewolucja* nosi tytuł *O tym, że centralizacja administracji jest dziełem dawnego ustroju*.<sup>57</sup> To właśnie w nim Tocqueville udowadnia, że centralizacja we Francji nie była, wbrew powszechnemu mniemaniu, dziełem rewolucji francuskiej, ale rezultatem procesu historycznego, który rozpoczął się już w średniowieczu: społeczeństwo, które wyszło z epoki feudalnej, odziedziczyło po niej strukturę hierarchiczną, a administracja królewska wypełniła tę strukturę treścią absolutyzmu.<sup>58</sup> Jeden z teoretyków decentralizacji we Francji, Emmanuel Vital-Durant, stawia tezę, że centralizacja władzy stała się przyczynkiem do powstania współczesnego państwa francuskiego.<sup>59</sup> To właśnie monarchia absolutna scentralizowała władzę polityczną i administracyjną,

---

<sup>54</sup> Choć jej decyzje mogą oczywiście przybierać formę aktów prawnych.

<sup>55</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 21.

<sup>56</sup> *Słownik wyrazów obcych*, pod red. Elżbiety Sobol, Warszawa 1997, s. 206.

<sup>57</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój...*

<sup>58</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>59</sup> E. Vital-Durant, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2000, s. 12.



natomiast rewolucjoniści i ich następcy, zwłaszcza Napoleon Bonaparte, rozwinęli i „wymodelowali” scentralizowane państwo. Zarówno królewski intendent, jak i prefekt mianowany przez cesarza, myśleli w kategoriach dobra państwa i działali w interesie państwa. Tocqueville pisał „Za dawnego ustroju<sup>60</sup>, jak i za naszych czasów, nie było we Francji miasta, miasteczka, wsi, choćby najlichszej wioszczyny, szpitala, fabryki, klasztoru czy kolegium, które mogłoby samodzielnie kierować własnymi sprawami i dowolnie administrować własnym majątkiem. A więc jak dziś, administracja trzymała wszystkich pod kuratelą i choć nie istniało jeszcze to bezwstydne określenie<sup>61</sup>, lecz sama już była”.<sup>62</sup> Odniesienia te pokazują, że decentralizacja, obok atrybutu terytorialnej, posiada również przymiot administracyjny.

Przykład francuski jest modelowy i najbardziej wyrazisty, ale jest jednym z wielu w kręgu współczesnych państw europejskich<sup>63</sup>, w którym centralizacja władzy publicznej nastąpiła poprzez ewolucję systemu stosunków społecznych: feudalizm – absolutyzm. Można to samo twierdzenie odnieść na przykład do nieistniejącego już Cesarstwa Austro-Węgierskiego. W innych państwach centralizacja była wynikiem rządów autorytarnych (na przykład powojenna Hiszpania do roku 1978), bądź też totalitarnych lub quasi-totalitarnych.

A. de Tocqueville wymienił cechy państwa scentralizowanego:

- po pierwsze, jedno ciało, umieszczone w centrum państwa, rządzi administracją publiczną w całym kraju;
- po drugie, jeden minister kieruje wszystkimi sprawami wewnętrznymi w kraju;
- po trzecie, w każdej prowincji tylko jeden urzędnik decyduje o szczegółowym wykonywaniu tych spraw;
- po czwarte, nie ma żadnych niższych organów administracji, które mogłyby coś zrobić bez zgody tego urzędnika;
- w końcu, po piąte, specjalne trybunały rozstrzygają spory, w których jedną ze stron jest administracja i osłaniają jej urzędników.<sup>64</sup>

Jakkolwiek Tocqueville definiował cechy państwa scentralizowanego ponad sto pięćdziesiąt lat temu, trudno jest o lepszą jego charakterystykę. Państwo

---

<sup>60</sup> Autor pod pojęciem „dawny ustrój” (*ancien régime*) rozumie okres absolutyzmu we Francji.

<sup>61</sup> Po francusku: *tutelle*, co znaczy nadzór, kuratela.

<sup>62</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój...*, s. 78.

<sup>63</sup> Do tychże ograniczono analizę, ze względu na to, że model państwa tzw. starego świata kształtował się najdłużej i osiągnął najbardziej wyraziste cechy.

<sup>64</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój...*, s. 84.

scentralizowane ma jeden ośrodek władzy, najczęściej usytuowany centralnie w stosunku do pozostałego terytorium państwa. Takie położenie „utrzymuje wszystkie obszary peryferyjne w najkrótszej odległości od miasta stołecznego i czyni obecność obszaru rdzeniowego i stolicy silnie odczuwalną we wszystkich częściach państwa. Pojedyncze centrum miejskie, nieproporcjonalnie duże i wpływowe w sprawach państwa, w którym rezyduje władza centralna, i gdzie poczucie narodowe jest najsilniejsze, w sposób oczywisty spełnia rolę czynnika wiążącego oraz ośrodka [władzy] nie tylko dla obszaru rdzeniowego, ale i dla państwa jako całości”.<sup>65</sup> Państwo scentralizowane jest zwykle podzielone na jednostki administracyjne, dla wygody i racjonalizacji, ale na ich czele znajduje się ośrodek władzy zależny i nominowany przez władzę centralną, nie posiadający kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji. Eugeniusz Zieliński pisze, że w przypadku centralistycznego modelu państwa niższe jednostki nie są podmiotem wykonującym władzę, nie mają atrybutów organu władzy, stają się po prostu terenowymi biurami władzy centralnej.<sup>66</sup>

W ostatnich dziesięcioleciach widoczna jest tendencja do decentralizacji władzy publicznej. Dotyczy ona większości państw starego świata, nawet skostniałych struktur centralizmu francuskiego. Zastanowienia wymaga, dlaczego w drugiej połowie dwudziestego wieku w krajach europejskich, tradycyjnie scentralizowanych, jak Francja czy Hiszpania, później zaś Polska, doszło do wdrożenia reform prowadzących do stworzenia i upodmiotowienia samorządu terytorialnego i jakie są charakterystyczne cechy tego procesu.

Każde państwo, nawet najbardziej scentralizowane, musi być podzielone na mniejsze jednostki o charakterze administracyjnym, aby w sposób sformalizowany, zorganizowany i uporządkowany można było nim zarządzać. Narzędziem tego zarządu jest administracja publiczna, która wykonuje *de facto* działania organizatorskie, zarządcze, świadczące na rzecz wspólnoty i w imię interesu publicznego. W państwie unitarnym scentralizowanym tą wspólnotą jest samo państwo, a czynności są podejmowane w imię interesu państwowego. W państwie unitarnym zdecentralizowanym oprócz państwa pojawiają się inne wspólnoty, w formie samorządu terytorialnego, których administracja, w ramach obowiązującego prawa, podejmuje

---

<sup>65</sup> Tak zwane *serce kraju*, to zazwyczaj największe w państwie skupisko ludności, najbardziej produktywny obszar, posiadający najlepsze połączenia komunikacyjne, obejmujący miasto stołeczne dominujące nad pozostałymi miastami. Cf. M. Koter, *Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia*, [in:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, pod red. K. Handke, Warszawa 1993, s. 66.

<sup>66</sup> E. Zieliński, op. cit., s. 173.

działania na rzecz tych wspólnot i w imię interesu lokalnego. Proces upodmiotowienia tych wspólnot i przekazywania im zadań administracji publicznej jest decentralizacją.

W tym miejscu należy zatrzymać się przy pojęciu interesu publicznego. Władza państwowa działa w interesie państwa, który jest tożsamy z interesem publicznym. Inaczej jest, gdy władza działa w interesie mniejszej wspólnoty terytorialnej państwa (na przykład regionu). Nie można zanegować, że interes tej wspólnoty nadal jest interesem publicznym, ale na pewno nie jest interesem państwa, choć wcale z tymże sprzeczny być nie musi. Problem powstaje, gdy interes wspólnoty terytorialnej jest sprzeczny z interesem państwa, bądź też interesy poszczególnych wspólnot terytorialnych w ramach państwa wykluczają się. Właśnie w tym miejscu centralna władza publiczna ma za zadanie podejmowanie działań zmierzających do zaspokojenia poszczególnych interesów, tak aby sam byt państwowy nie ucierpiał na ich realizacji. Podkreślić należy oczywiście, że władza centralna nie może działać bez jakichkolwiek ograniczeń w stosunku do wspólnot terytorialnych; czynnikiem hamującym jej ingerencję jest prawo. Ciekawą analizę pojęcia interesu przeprowadził Jacques Delabrousse w swojej pracy *La Décentralisation administrative et les universités régionales* wydanej na początku ubiegłego wieku. Podzielił interesy publiczne na polityczne i administracyjne i stwierdził, że decentralizacja może dotyczyć jedynie kwestii dotyczących interesu administracyjnego, ponieważ przeprowadzenie decentralizacji politycznej spowoduje, że naród zdecentralizowany politycznie przestanie mieć cechy narodu, a państwo przestanie być unitarne, stanie się federacją. Natomiast decentralizacja administracji nie doprowadzi do zlikwidowania państwa unitarnego, ponieważ władza centralna zatrzyma sobie kompetencje pozwalające na realizację interesu państwowego, przekaże kompetencje pozwalające na realizację interesów lokalnych wspólnotom samorządowym pozostawiając sobie narzędzia nadzorcze prowadzące do zachowania harmonii pomiędzy interesem państwowym a lokalnym.<sup>67</sup>

Pierwszym czynnikiem, który wpłynął istotnie na podejmowanie reform decentralizacyjnych w drugiej połowie dwudziestego wieku, jest ponowne rozbudzenie poczucia świadomości lokalnej i regionalnej, jako efektu poszukiwań zdefiniowania tożsamości społecznej w zunifikowanym świecie.<sup>68</sup> Ludność zamieszkująca na

---

<sup>67</sup> J. Delabrousse, *La Décentralisation administrative et les universités régionales*, Paris 1901, s. 8 i 9.

<sup>68</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s.25.

określonym terytorium<sup>69</sup>, chcąc sama zarządzać własnymi sprawami lokalnymi, które niekoniecznie są tożsame ze sprawami wspólnoty zamieszkującej obszar sąsiedni, artykułuje swoje interesy i potrzebę odrębności.

Za poczuciem odrębności i tożsamości lokalnej idzie potrzeba posiadania własnej reprezentacji. W ten sposób społeczność lokalna realizuje fundamentalną zasadę demokratyczną opierającą się na powoływaniu osób sprawujących władzę w drodze wyborów. Wspólnota lokalna realizuje swój interes polityczny, i o pełnej decentralizacji władzy publicznej może być mowa jedynie wtedy, gdy wspólnota ma możliwość demokratycznego wybierania przedstawicieli, którzy w jej imieniu, na jej terytorium będą sprawowali rządy w interesie wspólnoty, oczywiście w granicach obowiązującego prawa i ograniczeń płynących z kompetencji władzy centralnej.

Kolejny czynnik, który wpłynął na wszczęcie procesów decentralizacyjnych we współczesnych demokracjach europejskich, to skutki zbyt rozwiniętej polityki opiekuńczej państwa, które przyjęło na siebie nazbyt wiele obowiązków i odpowiedzialności za społeczeństwo.<sup>70</sup> Ten wątek doktrynalny wypłynął ze sformułowania zasady pomocniczości<sup>71</sup>, według której państwo powinno być tylko pomocnicze w stosunku do działań podejmowanych przez jednostki, rodziny i mniejsze od siebie wspólnoty, a pomocniczość ta odnosi się zarówno do indywidualnego wyboru, jak i odpowiedzialności za działania<sup>72</sup>. Na gruncie wspólnot lokalnych zasada ta jest podstawowa dla istnienia samorządu terytorialnego w zdecentralizowanym państwie unitarnym. Zgodnie z nią władza publiczna ingeruje w sprawy wspólnoty lokalnej tylko w przypadku, gdy ich zakres przekracza możliwości i zasoby wspólnoty. Zasada pomocniczości jest obecna między innymi w Europejskiej Karcie Samorządu

---

<sup>69</sup> Utożsamianie się jednostki ze wspólnotą ma kilka wymiarów: może to być tożsamość, w wymiarze terytorialnym, państwowa, regionalna, lokalna i może wynikać z czynników historycznych, geograficznych, kulturowych, ekonomicznych, językowych, albo może być wynikiem dokonania na przykład podziału administracyjnego zaakceptowanego przez społeczności lokalne.

<sup>70</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s.25.

<sup>71</sup> Zasada pomocniczości (subsadyjności) została sformułowana przez papieża Piusa XI (1922-1939) i pierwotnie odnosiła się do pomocy państwa w organizowaniu rynku i stosunków pracy, została rozwinięta przez kolejnych papieży i weszła na stałe do kanonu zasad określonych w katolickiej doktrynie społecznej. Cf. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1987, s. 180. W polskim piśmiennictwie używa się częściej określeń „subsadyjność, subsadyjny”, jednak *Słownik wyrazów obcych* pod red. E. Sobol wydany w Warszawie w 1997r. podaje na stronie 1050 termin „subsadyjny” od łacińskiego *subsadyialis*, dlatego autorka zdecydowała się stosować formę słownikową.

<sup>72</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 23.

Terytorialnego (Lokalnego),<sup>73</sup> została przywołana w Traktacie z Maastricht, a także w polskiej konstytucji.<sup>74</sup>

Na procesy decentralizacyjne miała również wpływ potrzeba racjonalizacji działań publicznych. Współczesne państwo nie zapewnia swoim obywatelom jedynie bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego. Państwo i podmioty władzy publicznej stały się w dzisiejszych czasach również dostarczycielem usług użyteczności publicznej, zapewniających sprawne funkcjonowanie społeczeństwa, na przykład z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, komunikacji publicznej i tym podobnych. Aby maksymalizować wydajność świadczonych usług, istnieje potrzeba zróżnicowania ich na poziomie lokalnym. Łatwiej jest zarządzać środkami publicznymi i redystrybuować zasoby publiczne w wymiarze mikro i mezo (lokalnym, regionalnym), aniżeli decydować centralnie o ich podziale.

Jak wcześniej stwierdzono, podstawowym składnikiem sprawowania władzy publicznej w państwie unitarnym zdecentralizowanym jest samorząd terytorialny (decentralizacja terytorialna). Władza publiczna sprawowana przez ten samorząd odnosi się w szczególności do władzy wykonawczej, choć samorząd posiada również kompetencje władzy stanowiącej prawo, również w konsultacji z obywatelami, w różnych państwach w odmiennych zakresach. Dlatego też decentralizacja terytorialna władzy publicznej ma dwa podstawowe wymiary:

- polityczny,
- administracyjny.

**Decentralizacja polityczna** upodmiotawia wspólnotę lokalną poprzez przekazanie jej prawa do wybierania swoich reprezentantów, którzy w jej imieniu sprawują część władzy publicznej na terytorium zamieszkiwanym przez wspólnotę. Co więcej, te pochodzące z wyboru władze lokalne kształtują poczucie tożsamości i identyfikacji ze wspólnotą (zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i psychospołecznym).<sup>75</sup> Ponadto wspólnota lokalna może być wielowymiarowa; pojęcie to nie odnosi się jedynie do społeczności zamieszkującej dane terytorium (wspólnota

---

<sup>73</sup> Konwencja Rady Europy uchwalona w 1985 r., ostatni człon jej nazwy jest różnie tłumaczony na język polski.

<sup>74</sup> W polskiej konstytucji o zasadzie pomocniczości jest mowa w preambule; część konstytucjonalistów lansuje tezę, iż treści znajdujące się w preambułach aktów konstytucyjnych nie mają charakteru normatywnego, a jedynie deklaratorywny. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

<sup>75</sup> M. Clarke, J. Steward, *Wybory podejmowane przez samorządy lokalne*, [in:] *Wartości podstawowe...*, s. 63.

terytorialna). Mieszkańcy wspólnoty terytorialnej mogą należeć i utożsamiać się z wieloma innymi wspólnotami (na przykład interesu, kultury, gospodarki). To zróżnicowanie wspólnoty lokalnej prowadzi do artykulacji i agregacji interesu politycznego, który na szczeblu wspólnoty może być realizowany. Decentralizacja polityczna odnosi się również do stopnia możliwości realizowania interesów politycznych pluralistycznej społeczności lokalnej.<sup>76</sup> Ponadto w ramach małych wspólnot lokalnych o wiele łatwiej jest realizować ideały demokracji bezpośredniej, choć znaczenie rodzaju decyzji podejmowanych w wymiarze lokalnym w drodze powszechnego głosowania czy referendum będzie wprost proporcjonalne do wielkości wspólnoty lokalnej podejmującej tę decyzję. Dzięki decentralizacji politycznej można zatem zbliżyć współczesną demokrację do ideału demokracji bezpośredniej.<sup>77</sup>

**Decentralizacja administracji**, jak pisze Jerzy Starościak,<sup>78</sup> to pojęcie określające wzajemne stosunki między organami administracji różnych szczebli. Nieodłącznym elementem tych stosunków jest prawna samodzielność tych organów, polegająca na tym, że nadzór ma charakter weryfikacyjny (następuje po podjęciu decyzji), a nie dyrektywny (decyzja jest podejmowana zgodnie z poleceniem organu wyższego szczebla). To formalno-prawne podejście do decentralizacji administracji można zaaplikować do analizy stosunków pomiędzy organami administracji przeprowadzanej z punktu widzenia prawa administracyjnego. Podejście to nie uwzględnia jednak podmiotowości samorządu terytorialnego, a traktuje go jedynie w kategoriach aparatu administracji publicznej. Nie można ograniczać się jedynie do rozumienia decentralizacji administracji w kategoriach prawno-formalnych. Decentralizacja administracji polega również na podziale władzy wykonawczej, a dokładniej pełnionych przez nią w państwie funkcji, pomiędzy rząd centralny a organy wspólnot lokalnych zamieszkujących określone terytoria. Tak właśnie należy rozumieć decentralizację administracji z punktu widzenia nauk politycznych.<sup>79</sup> Niewątpliwie, formalno-prawna definicja decentralizacji administracji przedstawia pewien aspekt decentralizacji administracji, jednak nie wyczerpuje w pełni znaczenia tego pojęcia. Dopiero połączenie podejścia prawno-formalnego i funkcjonalnego

---

<sup>76</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>77</sup> Choć Giovanni Sartori stwierdza, poniekąd przewrotnie, że pomimo iż można twierdzić, że sprawujący władzę samodzielnie jest w lepszej sytuacji od tego, kto władzę deleguje, ale przecież historia uczy, na przykładach demokracji greckich czy średniowiecznych komun, że demokracje bezpośrednie ulegają szybko zagładzie. Cf. G. Sartori, op. cit., s. 344.

<sup>78</sup> J. Starościak, op. cit., s. 9.

<sup>79</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 172.

przedstawia szerzej pojęcie decentralizacji administracji, lecz z pewnością nie wyczerpuje go w pełni.<sup>80</sup>

Reasumując, można stwierdzić, że decentralizacja władzy publicznej w państwie unitarnym polega na przekazaniu części tej władzy, wykonywanej przez instytucje władzy centralnej, wspólnotom lokalnym (regionalnym) o charakterze terytorialnym, przyjmującym formę samorządu terytorialnego. O stopniu decentralizacji decyduje zakres przekazanej samorządom terytorialnym władzy publicznej, zarówno w wymiarze politycznym, administracyjnym, ale również ekonomicznym, oraz charakter legitymizacji organów władzy samorządowej, to znaczy możliwość wybrania przedstawicieli władzy przez wspólnotę terytorialną w wyborach powszechnych.

Na zakończenie rozważań na temat centralizacji i decentralizacji można poruszyć problematykę podziału terytorialnego państwa na jednostki. Nawet najbardziej scentralizowane państwo wymaga, aby ze względów organizacyjnych i administracyjnych funkcjonowały w nim mniejsze jednostki. Taki podział jest właśnie podziałem terytorialnym państwa. Podział ten może mieć jedynie charakter administracyjny w przypadku państwa scentralizowanego, ale również charakter samorządowy, w przypadku państwa zdecentralizowanego. W takim przypadku najczęściej jednostki podziału administracyjnego pokrywają się z podziałem na terytorialne wspólnoty samorządowe.<sup>81</sup> Podział państwa na jednostki administracyjne ma zazwyczaj charakter kilkustopniowy, a liczba stopni podziału terytorialnego zależy najczęściej od wielkości państwa, liczby ludności, a także tradycji. Natomiast jednostki podziału terytorialnego mają charakter historyczny, bądź racjonalistyczny.<sup>82</sup>

Charakter historyczny jednostek administracyjnych przejawia się tym, że zostały one ukształtowane w procesie historycznym i w takim lub zbliżonym kształcie pełnią funkcje polityczno-administracyjne wspólnoty do dzisiaj. Przykładem jednostki historycznej jest francuska gmina, wywodząca się ze średniowiecznej parafii, czy też hiszpański region mający swe korzenie w historycznych prowincjach. Przykładem

---

<sup>80</sup> Na przykład pomijany jest tutaj aspekt ekonomiczny decentralizacji administracji, który ma coraz szersze znaczenie w wykonywaniu zadań władzy wykonawczej, zwłaszcza w przypadku świadczenia całej gamy usług o charakterze publicznym dla społeczności; jednak dla potrzeb tej pracy, o charakterze politologicznym, aspekt ekonomiczny decentralizacji administracji będzie istotny, o ile będzie czynnikiem wpływającym na przeobrażenia władzy publicznej.

<sup>81</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 181. Ponadto w państwach unitarnych występują również podziały specjalne, które służą administracjom specjalnym np. wojskowemu, do wykonywania swoich zadań.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 182.

jednostki historycznej jest też polski powiat, który historycznie sięga późnego średniowiecza, kiedy był okręgiem sądowym.<sup>83</sup>

Jednostki administracyjne o charakterze racjonalistycznym<sup>84</sup> są tworzone z uwzględnieniem przesłanek innych, niż tradycja historyczna (choć ta może i w tym przypadku wystąpić), jak względy gospodarcze, geograficzne, komunikacyjne, ludnościowe. Przykładem jednostki racjonalistycznej jest francuski departament, powstały w 1790 roku, jako okręg administracyjny, z którego obrzeży można było przenieść się do miasta spełniającego funkcję centrum administracyjno-polityczno-gospodarczego, w ciągu jednego dnia.<sup>85</sup> Innym przykładem jednostek podziału terytorialnego racjonalistycznego (ale niekoniecznie racjonalnego), były polskie województwa utworzone w 1975 roku. Często ten podział wprowadza się w przypadkach zastosowania jakiegoś statusu specjalnego dla pewnych części państwa, na przykład ze względu na przesłanki geograficzne tworzy się terytoria zamorskie lub wyspiarskie, a ze względu na przesłanki demograficzne i komunikacyjne nadaje się odrębne statusy aglomeracjom czy konurbacjom miejskim, a czasem, ze względów przenikania się czynnika historycznego i ekonomicznego są tworzone odrębne jednostki, jak na przykład województwo śląskie w Polsce międzywojennej.

Jak wcześniej wspomniano, podział terytorialny jest najczęściej kilkustopniowy; jedynie państwa bardzo małe geograficznie nie są dzielone na mniejsze części składowe:

- podział dwustopniowy występował w Polsce w okresie od roku 1975 do 1998, gdy jednostkami podziału terytorialnego były gmina i województwo; dziś w ten sposób w Europie podzielone są Austria, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria;
- podział trójstopniowy spotyka się często w dużych krajach, takich jak Francja (gmina, departament, region), czy w dzisiejszej Polsce (gmina, powiat, województwo), również w Hiszpanii, Włoszech i także w Belgii;
- podział czterostopniowy dziś już raczej nie występuje, wprowadza zbytni chaos i biurokratyzację, ale istniał, na przykład, w Prusach dziewiętnastowiecznych (gmina, powiat, obwód regencyjny, prowincja).<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem, s. 182.

<sup>84</sup> Termin ten jest wykorzystywany tu jedynie w znaczeniu technicznym: podział państwa na jednostki terytorialne o charakterze racjonalistycznym niekoniecznie musi być racjonalny. Cf. H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 183.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 183.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 188-189. Podział ten zachowany jest w jedenastu landach Republiki Federalnej Niemiec (land, regencja, powiat, gmina).



Podziały państwa na jednostki administracyjne niekoniecznie muszą być przeprowadzane w celu decentralizacji władzy publicznej, ale po to by ją zdekoncentrować. Ten aspekt zostanie poruszony w kolejnym podrozdziale.

## **1.2. *Decentralizacja a dekoncentracja***

„Centralizacja powoduje apopleksję centrum i paraliż członków”<sup>87</sup>, a aby zaradzić tym objawom, państwo unitarne może zastosować dwa rozwiązania, czyli przeprowadzić decentralizację bądź dekoncentrację władzy publicznej.

Jak wykazano w poprzednim rozdziale, decentralizacja terytorialna władzy publicznej ma charakter polityczny i administracyjny. Polityczny, ponieważ wspólnoty terytorialne stają się podmiotem władzy, same decydują o sposobie i zakresie zaspokajania swojego interesu lokalnego, same wybierają swoich przedstawicieli sprawujących w ich imieniu władzę. Administracyjny, ponieważ władza centralna przekazuje część kompetencji władzy wykonawczej właśnie wspólnotom lokalnym, a podział terytorialny państwa na jednostki administracyjne jest tożsamy z podziałem terytorialnym wspólnot przybierających formę samorządu terytorialnego, którego organy pełnią w imieniu wspólnoty funkcje organizatorskie, zarządcze i świadczące, czyli wykonują czynności administracji publicznej.

Dekoncentracja władzy publicznej ma tylko i wyłącznie charakter administracyjny i polega na delegowaniu kompetencji i powierzeniu wykonywania zadań władzy centralnej instytucjom i organom tej władzy reprezentującym ją w terenie<sup>88</sup> (poza centralnym ośrodkiem władzy). Jacques Delabrousse zdefiniował dwie formy dekoncentracji:

- dekoncentrację bezpośrednią, która polega na przekazaniu przedstawicielowi władzy centralnej w terenie prawa do podejmowania decyzji w niektórych sprawach; oczywiście jest on przez nią nominowany; przykładem takiej dekoncentracji władzy jest wojewoda w Polsce;
- dekoncentrację pośrednią, polegającą na przekazaniu kompetencji władzy publicznej instytucji, która posiada osobowość prawną i która działa w interesie publicznym; instytucja ta może zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana, krótko mówiąc jest wyposażona we wszystkie atrybuty osoby prawnej; we Francji tego typu forma dekoncentracji władzy publicznej była

---

<sup>87</sup> J. Delabrousse, op. cit., s. 5. Tłumaczenie własne.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 6.

i jest bardzo popularna. Już na początku wieku Delabrousse przedstawił całą gamę przykładów tego typu zakładów publicznych (*établissements publics*) jak: szpitale, przytulki, instytucje wzajemnych ubezpieczeń, kasy zapomogowo-pożyczkowe, uczelnie.<sup>89</sup> W Polsce przykładem takich instytucji w dzisiejszych czasach mogą być agencje rządowe, które wykonują pewne funkcje władzy publicznej, na przykład Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości bądź Agencja Rozwoju Przemysłu.

Podstawowym celem dekoncentracji jest racjonalizacja sprawowania władzy publicznej. W państwie, w którym podejmowanie decyzji jest scentralizowane, szybko dochodzi do paraliżu decyzyjnego. Alexis de Tocqueville pisał, że przed rewolucją parafie czekały po dwa, trzy lata na otrzymanie decyzji odbudowania dzwonnicy zniszczonej przez burzę<sup>90</sup>, co było dlań właśnie przykładem paraliżu decyzyjnego. Dekoncentracja ma więc charakter czysto techniczny (choć z biegiem czasu ośrodki władzy terenowej zaczynają prowadzić własne działania, które przybierają charakter polityczny), co w bardzo dobry sposób obrazuje cytowane już stwierdzenie, iż porównujące dekoncentrację do młotka, uderzającego w obywateli, tyle że ze „skróconym trzonkiem”.<sup>91</sup> Dekoncentracja, w przeciwieństwie do decentralizacji, nie jest więc procesem odwrotnym do centralizacji, jest sposobem wykonywania władzy centralnej.

Dominique Turpin wymienia cztery cechy decentralizacji, które pozwalają odróżnić ten proces od dekoncentracji:

- po pierwsze, współistnienie w państwie ośrodków władzy, które nie są od siebie zależne hierarchicznie i podlegają temu samemu prawu w takim samym zakresie; w przypadku dekoncentracji istnieje zależność hierarchiczna ośrodków władzy;
- po drugie, terenowe ośrodki władzy są wybierane w powszechnym głosowaniu, gdy tymczasem w przypadku dekoncentracji władzę sprawuje nominowany przedstawiciel rządu;
- po trzecie, prawo definiuje, co jest interesem państwowym, regionalnym, lokalnym; przy dekoncentracji nie ma mowy o określaniu interesów innych, jak tylko interes państwowy;

---

<sup>89</sup> Ibidem, s. 13-14.

<sup>90</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój...*, s. 88.

<sup>91</sup> D. Turpin, *Droit constitutionnel*, s. 73.

- po czwarte, w przypadku relacji pomiędzy władzą centralną i władzą lokalną występuje jedynie zależność nadzorcza przejawiająca się w kontroli ex-post legalności podejmowanych przez władzę lokalną decyzji, z jednoczesnym zapewnieniem wspólnotom lokalnym gwarancji sądowej ich niezależności; w przypadku dekoncentracji władza centralna ma pełen nadzór nad działalnością władzy terenowej, a nadzór ten wykonywany jest przed, w trakcie i po podjęciu decyzji, zarówno ze względu na jej legalność, jak i celowość, skuteczność czy rzetelność.<sup>92</sup>

Dekoncentracja przejawia się zawsze w stworzeniu zależności hierarchicznych pomiędzy instytucją władzy centralnej a instytucją zdekoncentrowaną i polega najczęściej na służbowym podporządkowaniu szefa instytucji zdekoncentrowanej zwierzchnikowi, który jest szefem instytucji centralnej.<sup>93</sup>

Element hierarchicznej podległości jest najistotniejszą cechą formalną odróżniającą decentralizację od dekoncentracji. Jerzy Starościak stwierdza, że administracyjnoprawna samodzielność nie istnieje tam, gdzie dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza w trybie polecenia lub zarządzenia służbowego,<sup>94</sup> a więc zależności hierarchicznej, która sprowadza się do niemożności użycia środków prawnych przeciw tym poleceniom i zarządzeniom. Charakteryzuje on ten typ nadzoru jako nadzór dyrektywny, co znaczy, że ten nadzór upoważnia instytucję władzy centralnej do sprawowania kierownictwa nad działalnością instytucji władzy terenowej za pomocą dyrektyw i zarządzeń administracyjnych. Natomiast w przypadku decentralizacji jedyny typ nadzoru, który występuje, to nadzór weryfikacyjny,<sup>95</sup> czyli polegający na sprawdzeniu, czy działania i decyzje podejmowane przez wspólnotę są zgodne z prawem. Co więcej, interesy wspólnoty są gwarantowane przez prawną ochronę, polegającą na możliwości zaskarżenia decyzji władzy centralnej do sądu (najczęściej jest to sąd administracyjny). Właśnie we Francji jedną z podstawowych cech reformy decentralizacyjnej była zmiana sposobu nadzorowania działań podejmowanych przez wspólnoty terytorialne.

Również we współczesnej Francji można zaobserwować proces dekoncentracji, którego przejawem jest przekazanie części władzy centralnej na szczebel departamentów i regionów prefektom oraz tak zwanej administracji zdekoncentrowanej

---

<sup>92</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>93</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 13.

<sup>94</sup> J. Starościak, op. cit., s. 12.

<sup>95</sup> Ibidem, s. 13.

pełniącej ściśle określone funkcje, na przykład w zakresie infrastruktury (Dyrekcja Departamentalna Infrastruktury – *Direction Départementale d'Équipement*). Dlatego bardzo często do określenia tego procesu używano pojęcia decentralizacja funkcjonalna (na przykład stworzenie we Francji w latach siedemdziesiątych regionalnych okręgów administracyjnych, które miały pełnić rolę obszarów służących zagospodarowaniu przestrzennemu kraju i szeroko pojętemu długookresowemu planowaniu rozwoju), jednak w tej pracy przyjęto założenie, by konsekwentnie używać pojęcia decentralizacji do określania procesu przekazywania władzy publicznej samorządom terytorialnym, których organy pochodzą z wyboru. Pozwala to wyklarować siatkę pojęciową.

Problemem dekoncentracji i decentralizacji jest współlistnienie struktur zdekoncentrowanych i zdecentralizowanych na jednym obszarze. Ponadto, jeżeli weźmie się pod uwagę kilkuszczelbliwość podziałów administracyjnych państwa, sieć zależności i krzyżujących się kompetencji staje się płataniną niemożliwą do pojęcia nie tylko przez obywateli, ale także przez instytucje sprawujące władzę. Najczęściej efektem przeprowadzonej reformy decentralizacyjnej, przy jednoczesnym dekoncentrowaniu niektórych funkcji państwa, jest chaos organizacyjny i kompetencyjny. Pokazał to przykład Polski w 1998 roku. Jednakże, ze względu na dzisiejszą złożoność życia społecznego i rolę państwa, nie jest możliwe uproszczenie stosunków administracyjnych, można je jedynie uporządkować. Państwo w dzisiejszych czasach ingeruje w tak wiele dziedzin życia społecznego, że zastosowanie prostej i czystej formuły państwa centralnego, zdekoncentrowanego lub zdecentralizowanego jest niemożliwe. Te trzy zjawiska przenikają się nawzajem zależnie od okoliczności. Sztuką jest znalezienie równowagi pomiędzy nimi, co sprowadza się do ciągłej analizy systemu władzy publicznej w państwie i ciągłego wprowadzania do niego korekt za pomocą reform.<sup>96</sup>

### **1.3. Decentralizacja, regionalizacja i federalizm**

Najbardziej głęboką i daleko idącą formą decentralizacji, na poziomie mezo, jest regionalizacja terytorium, w wyniku której powstają regiony samorządowe lub regiony autonomiczne posiadające nie tylko kompetencje władzy wykonawczej, ale również ustawodawczej. Państwo regionalne to termin użyty po raz pierwszy przez hiszpańskiego uczonego, Juana Ferranda Badię,<sup>97</sup> a oznacza on „te państwa unitarne,

---

<sup>96</sup> J.-E. Vié, op. cit., s. 12.

<sup>97</sup> M. Koter, op. cit., [in:] *Region...*, s. 73.

w których znaczna autonomia została przyznana regionom w ich obrębie, szczególnie regionom o etnicznej odrębności lub znacznej odległości od obszaru rdzeniowego”.<sup>98</sup> Jednak obecnie państwa regionalne (państwa autonomii regionalnej) są traktowane jako osobna, obok państwa unitarnego i federalnego, forma państwa.

Autonomia polega na tym, że duże jednostki terytorialne uzyskują podmiotowość i są zdolne do stanowienia prawa wspólnie z parlamentem ogólnonarodowym, lecz jedność państwa jest zachowana.<sup>99</sup> Autonomia regionalna może dotyczyć niektórych, bądź wszystkich części składowych państwa. Przykład województwa śląskiego w okresie II Rzeczypospolitej obrazuje autonomię przyznaną tylko niektórym częściom państwa. Współcześnie modelowymi państwami regionalnymi są Włochy i Hiszpania. Regiony włoskie uzyskiwały autonomię stopniowo, od 1947 roku. Najpierw przyznano autonomię regionom najbardziej specyficznym, czy też odrębnym pod względem kulturowym, językowym, etnicznym (Sycylia, Sardynia, Val d’Aosta, Trydent-Górna Adyga, Friuli-Wenecja-Julia),<sup>100</sup> następnie w 1970 roku rozszerzono regionalizację na pozostałe terytorium kraju, dzieląc je na kolejne piętnaście regionów. Regiony włoskie zostały ustanowione z zachowaniem dawnych, polityczno-historycznych podziałów i otrzymały tradycyjne, geograficzno-historyczne nazwy. Również w Hiszpanii regionalizacja przebiegała stopniowo, począwszy od 1978 roku z sukcesywnym rozszerzaniem jej na kolejne regiony, aż do roku 1983.<sup>101</sup> Rezultatem tych przemian było ukształtowanie się siedemnastu autonomicznych wspólnot regionalnych.

Pojęcie i istota państwa regionalnego są dość nowe (choć samo zjawisko regionalizmu na pewno nie, o czym więcej w dalszej części pracy) i dlatego samo istnienie państwa regionalnego jest poddawane w wątpliwość. Zadawane są pytania dotyczące istoty regionalizmu podważające tezę, że państwo regionalne jest typem państwa unitarnego, pojawiają się twierdzenia, że państwo regionalne raczej jest federacją, która powstała nie z woli odrębnych bytów państwowych (jak na przykład Stany Zjednoczone Ameryki), ale w wyniku dogłębnej decentralizacji władzy publicznej. Krytyce podlega zarówno system hiszpański,<sup>102</sup> jak i włoski.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>99</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 173.

<sup>100</sup> Ibidem, s. 177.

<sup>101</sup> J. Iwanek, *Pozycja prawna...*, [in:] *Vie politique...*, s. 212.

<sup>102</sup> Ibidem, s. 208.

<sup>103</sup> M. Koter, op. cit., [in:] *Region...*, s. 74.

Podłożem doktrynalnym, dla istnienia państwa regionalnego, z charakterystyczną dla niego autonomią regionów, jest powstanie politycznego ruchu regionalizmu rozwijającego się w Europie od końca XIX wieku. Ruch ten podkreślał znaczenie tradycyjnych więzi prowincjonalnych stanowiących podstawę spójności państwa.<sup>104</sup>

Proces regionalizacji terytorium ma na celu doprowadzenie do podzielenia terytorium państwa na dość duże jednostki administracyjno-polityczne, które stanowią względne monolity kulturowo-ekonomiczne. Przeprowadzenie w państwie reform prowadzących do powstania regionów opiera się zwykle na istnieniu ruchu społeczno-politycznego, regionalizmu. Krzysztof Kwaśniewski wyodrębnił dwanaście cech, które składają się na definicję państwa regionalnego.<sup>105</sup>

1. Należy założyć, że w państwie istnieje tożsamość różnych regionów ukształtowana w procesie historycznym o charakterze kulturowym i cywilizacyjnym, przy czym tożsamość ta nie jest oznaką zacofania, ale elementem dziedzictwa możliwego do wykorzystania.
2. Tożsamość regionalna ma zawsze związek z terytorium zamieszkiwanym przez ludność o określonych cechach kulturowych.
3. Tożsamość ta cechuje się zawsze mniej lub bardziej charakterystyczną siecią osadniczą.
4. Tożsamość regionalna nie może być jedynie wytworem elit, ma charakter o wiele szerszy, można by rzec, że jest produktem społeczności ludowej.
5. W świadomości mieszkańców, jak i otoczenia zewnętrznego, region musi być pojmowany jako odrębna i ograniczona całość, będąca jednak zawsze częścią większego terytorium państwowego.<sup>106</sup>
6. Tożsamość regionalna winna być rozpatrywana w kategoriach interesu regionalnego, który jednak musi być zgodny z interesem ogólnym (państwowym), a przeciwstawianie się interesowi ogólnemu może być uzasadnione tylko w przypadku zagrożenia zniszczenia tożsamości regionalnej.

---

<sup>104</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 177.

<sup>105</sup> K. Kwaśniewski, *Elementy teorii regionalizmu*, [in:] *Region...*, s. 78.

<sup>106</sup> W przypadku niespełnienia tego warunku można mówić o separatyzmie, polegającym na chęci uzyskania suwerenności państwowej przez region. Niezależnie od podłoża separatyzmu (polityczne, ekonomiczne), zawsze sprowadza się on do nieakceptowania przez społeczność regionu państwa, w ramach którego region funkcjonuje i odwrotnie. Cf. S. Dąbrowski, *Współczesny regionalizm europejski*, [in:] *Czym jest regionalizm*, pod red. S. Bednarka i in., Wrocław 1998, s. 36.

7. Regionalizm charakteryzuje się tworzeniem takich rozwiązań prawnych i administracyjnych, które maksymalnie uwzględniają regionalną specyfikę.
8. Poza tym regionalizm musi charakteryzować się ciągłym rozwojem świadomości i tożsamości regionalnej.
9. Kolejną cechą charakterystyczną dla regionalizmu jest układanie stosunków z innymi regionami w państwie na zasadzie partnerstwa i równoprawności, z możliwością uprzywilejowania niektórych z nich, jeżeli ma to znaczenie dla całości państwa.
10. Wszelkie wpływy zewnętrzne powinny być traktowane jako pożyteczny element modyfikacji tożsamości regionalnej.
11. W państwie regionalnym pozycja państwowego ośrodka stołecznego nie może prowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy regionem, w którym jest położony ten ośrodek, a pozostałymi regionami w państwie.
12. Na koniec musi występować powszechne akceptowanie charakteru regionalizmów literackich i językowych, jako czynników wzmacniających świadomość społeczności regionalnych.

Z powyższego zestawienia wynika, że regionalizm ma zarówno wymiar wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Aby regiony mogły się cieszyć autonomią, identyfikacja poczucia odrębności regionalnej nie może dokonać się jedynie w ramach samej społeczności regionalnej, ale również odrębność ta musi być akceptowana przez społeczność ogólnopaństwową, oraz społeczności zamieszkujące pozostałe terytoria w państwie. Kwaśniewski stwierdza, że „centralistyczny sprzeciw wobec regionalizmów wyolbrzymia przeważnie dążenia do autonomii regionów, a każde najmniejsze i racjonalne dążenie do pluralistycznej samorządności traktuje tendencyjnie jako niebezpieczeństwo dla całości kraju. Taka kurczowa obrona nakazowo-rozdzielczego centralizmu może nieraz doprowadzić do bumerangowego efektu, a mianowicie do tego, że im ostrzej centrum, zwłaszcza nieudolne i reprezentujące region o niskim poziomie cywilizacyjnym, sprzeciwia się regionalizmom, tym bardziej skłaniają się one właśnie ku rzeczywistej autonomii, a nawet zmianie afiliacji.”<sup>107</sup>

Trudno jest charakteryzować proces regionalizacji i leżący u jego podstaw regionalizm bez wyodrębnienia cech samego regionu. Region powinien być traktowany jako obszar geograficzny, który posiada pewne jednolite cechy różnicujące go od

---

<sup>107</sup> K. Kwaśniewski, op. cit., [in:] *Region...*, s. 82.

przyległych obszarów oraz innych regionów i służy jako jednostka zarządzania i administracji.<sup>108</sup> Wyróżnia się kilka typów regionów. Nigdy istnienie regionu nie jest uwarunkowane jedynie pojedynczymi cechami. Najczęściej jego powstanie jest wynikiem przenikających się czynników.

Regiony geograficzno-przyrodnicze są po prostu obszarami wyodrębnionymi fizjograficznie o wspólnych cechach środowiska naturalnego. Pewnym elementem regionów pojmowanych w kategoriach geograficzno-przyrodniczych są regiony fizjograficzno-krajobrazowe obejmujące swym zasięgiem otoczenie przyrodnicze, zarówno zachowane jak i przetworzone przez człowieka.<sup>109</sup> Istnienie tego typu regionów rzadko prowadzi do wyodrębnienia regionu w ramach państwa regionalnego, może być raczej elementem ważącym przy określaniu granic regionów.

Natomiast regiony osadniczo-ekonomiczne bardzo często są terytoriami wyodrębnionymi w ramach państwa regionalnego. Jednostki te (nazywane też regionami przestrzenno-funkcjonalnymi) powstają w związku z policentrycznym rozwojem społeczno-gospodarczym kraju, który polega na powstawaniu hierarchii ośrodków miejskich skupiających instytucje, zakłady, urzędy pozwalające zaspokajać potrzeby okolicznej ludności ciężającej do miasta jako centralnego ośrodka. W obrębie takiego układu osadniczego miasto-centrum służy jako ośrodek obsługujący sieć otaczających je miejscowości.<sup>110</sup> W naturalny sposób, uwzględniając dodatkowo czynniki historyczne, tego typu regiony stają się kanwą podziału administracyjnego państwa.

Regiony administracyjne to „narzędzia” do zdecentralizowania władzy publicznej.<sup>111</sup> Regiony administracyjne tworzone są autorytarną decyzją organów władzy. Pokrywają się one najczęściej z regionami osadniczo-funkcjonalnymi, choć mogą również kreować nowe układy przestrzenne: poprzez organizację i działanie na ich terenie swych instytucji politycznych, administracyjnych, a nawet sądowych, mają wpływ na kształtowanie się w państwie określonego układu osadniczego, ale również mają ogromny wpływ na istnienie tak zwanych regionów społeczno-kulturowych. Regiony administracyjne mogą mieć charakter *stricte* samorządowy lub

---

<sup>108</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>109</sup> J. Turowski, *Regiony-Regionalizm-Lokalizm*, [in:] *Czym jest...*, s. 100.

<sup>110</sup> Ibidem, s. 102.

<sup>111</sup> Lub do zdekoncentrowania władzy publicznej, ale w takim przypadku, co wykazano w poprzednim podrozdziale, nie może być mowy o tym, że wspólnota terytorialna jest podmiotem władzy, a co za tym idzie nie może być mowy ani o samorządzie regionalnym, o autonomii regionalnej ani o państwie regionalnym.



autonomiczny, samorządowo-rządowy (gdy na poziomie regionu władza samorządowa i centralna ma swoje ośrodki, przykładem są dzisiejsza Polska i Francja) lub rządowy (administracyjny *sensu stricto*, na przykład francuskie regiony do 1982 roku, a nawet do 1986, czyli pierwszych wyborów powszechnych do rad regionalnych).

Regiony społeczno-kulturowe tworzyły się na bazie cech regionów geograficzno-przyrodniczych, funkcjonalno-osadniczych, a czasem też administracyjnych. W tych ramach dokonywały się różnego rodzaju kontakty, świadczenia, działania i oddziaływania. W trakcie stuleci sprzyjały one tworzeniu się specyficznych obyczajów, odrębności w sposobie gospodarowania, różnic językowych, sztuki, architektury, czy nawet religii i kryteriów wartościowania.<sup>112</sup> Często ważną cechą regionu społeczno-kulturowego jest jego etniczna odrębność.

Dopiero połączenie tych wszystkich czynników pozwala stwierdzić, że na danym terytorium istnieje tożsamość regionalna społeczności i że wspólnota terytorialna jest na tyle silna, by samodzielnie gospodarować własnymi sprawami we własnym, regionalnym interesie.

Zasadniczo dąży się do formowania regionów w taki sposób, aby maksymalnie skumulować specyficzne cechy według różnych kryteriów. Możliwe jest jednak, aby podział regionalny kraju nie odzwierciedlał historyczno-kulturowych i ekonomiczno-cywilizacyjnych kryteriów, a opierał się jedynie na podziale administracyjnym. Tego typu podejście do regionalizacji ma charakter instrumentalny i kwestionuje sens regionalizmu.<sup>113</sup> Można zastanowić się, czy podział Francji na regiony, choć polegał na uwzględnieniu niektórych specyficznych cech dawnych prowincji (jak choćby nazwy, czy podział według pewnych cech etnicznych) nie był jedynie podziałem służącym zapewnieniu jakości zarządzania przestrzenią przez władzę centralną, a w szczególności prowadzeniu skutecznej polityki ekonomicznej w wymiarze terytorialnym, czyli polityki regionalnej.<sup>114</sup> Szerzej ten problem zostanie poruszony w rozdziale poświęconym regionowi we Francji.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że regionalizacja ma dwa wymiary: dekoncentracyjny i decentralizacyjny i. W wymiarze dekoncentracyjnym państwo jest dzielone na regiony administracyjne służące jako jednostki prowadzenia polityki ekonomicznej państwa (regionalizacja ekonomiczna). W wymiarze

---

<sup>112</sup> J. Turowski, op. cit., [in:] *Czym jest...*, s. 103.

<sup>113</sup> K. Kwaśniewski, op. cit., [in:] *Region...*, s. 85.

<sup>114</sup> A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, Rzeszów 1998, s. 11.

decentralizacyjnym regionalizacja prowadzi do stworzenia nowego szczebla samorządu terytorialnego, który jest traktowany jednolicie z pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego lub do przekształcenia państwa unitarnego w państwo regionalne, którego człony, powstałe przy uwzględnieniu zwłaszcza czynników historyczno-kulturowych, posiadają autonomię w zakresie władzy ustawodawczej i wykonawczej, a jedność państwa jest mimo to zachowana.

Termin „federacja” pochodzi od łacińskiego *foederatio*, co znaczy „sprzymierzenie”, „sojusz” i służy on do określenia państwa wieloczłonowego, któremu mniejsze człony-państwa przekazują część swojej suwerenności.<sup>115</sup> Niezależnie od tego, jaka jest państwowa forma poszczególnych federacji (system prezydencki w Stanach Zjednoczonych, system kanclerski w Republice Federalnej Niemiec), system ten opiera się zawsze na podziale suwerenności między federację a jej części składowe (nazywane różnie: stany, landy, republiki). Takie rozumienie pojęcia państwa federalnego implikuje, że jest ono swoistym przymierzem, czy też porozumieniem, pomiędzy wchodzącymi w jego skład różnymi terytoriami. Państwo to zapewnia koegzystencję zróżnicowanej ludności zamieszkującej jego poszczególne części.

W przypadku federacji władza publiczna jest maksymalnie zdecentralizowana, choć nie jest to wynikiem samego procesu decentralizacji<sup>116</sup>, ponieważ z samej swojej istoty państwo federalne nie jest scentralizowane, więc nie przeprowadza się w nim reform decentralizacyjnych. Zdecentralizowanie władzy publicznej w państwie federalnym jest wynikiem nie stanu centralizacji, ale istnienia w nim stanu „niecentralizacji”.<sup>117</sup>

Charakterystyczną cechą federacji jest posiadanie przez człony federacji własnego rządu, parlamentu i prawa, a co za tym także idzie, sądownictwa. Właśnie ten ostatni czynnik odróżnia państwo federalne od regionalnego. Jak stwierdzono poprzednio, w państwie regionalnym cała władza wykonawcza i elementy władzy

---

<sup>115</sup> *Słownik wyrazów obcych* pod red. Elżbiety Sobol, Warszawa 1997, s. 329.

<sup>116</sup> Choć niekiedy można spotkać się z koncepcją, że federacja może powstać w wyniku decentralizacji. Jako przykład takich federacji podaje się Związek Radziecki, ale także Hiszpanię. Cf. F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999, s. 35. Trudno jest jednak zgodzić się z tą koncepcją, ponieważ podział ZSRR na republiki mało miał wspólnego z rzeczywistą autonomią regionalną, sprowadzał się raczej do zachowania pewnej formy. Natomiast Hiszpania, pomimo pewnych cech państwa federalnego, państwem federalnym nie jest, co wykazano przy omawianiu państwa regionalnego.

<sup>117</sup> Pojęcia tego używają Hubert Izdebski i Michał Kulesza dla określenia naturalnej koncepcji powstania samorządu terytorialnego i stwierdzają, że ta forma zjawiska politycznego jest charakterystyczna dla krajów, które nie przeszły przez etap monarchii absolutnej. Cf. H. Izdebski i M. Kulesza, op. cit., s. 172.

ustawodawczej są przekazywane autonomicznym regionom. Inaczej dzieje się w państwach federalnych: członki federacji, oprócz władzy wykonawczej i ustawodawczej posiadają również kompetencje władzy sądowniczej. W państwie federalnym w poszczególnych członach federacji obowiązują różne porządki prawne. Oczywiście, jest prawo federalne, które obowiązuje we wszystkich członach federacji w takim samym zakresie, dotyczy ono jednak najbardziej kluczowych kwestii dla przetrwania państwa federalnego. Na przykład w Stanach Zjednoczonych Ameryki różne są zasady stosowania kary śmierci w poszczególnych stanach czy też możliwości przerywania ciąży.<sup>118</sup> W poszczególnych krajach odmiennie natomiast jest rozwiązywana kwestia podziału kompetencji pomiędzy instytucjami federalnymi, a instytucjami członów składowych federacji, na przykład w Stanach Zjednoczonych stosowana jest zasada domniemania kompetencji części składowych, natomiast w Kanadzie obowiązuje zasada domniemania kompetencji federacji.<sup>119</sup>

Federalizm<sup>120</sup> ma trzy główne cechy:

- współlistnienie (*juxtaposition*) w tym samym państwie członów o różnym porządku prawnym; porządki prawne, prawo całej federacji i poszczególnych członów federacji współlistnieją na zasadzie równości i uzupełniania się, a nie na zasadzie podporządkowania;
- pełna autonomia członów federacji w sprawowaniu władzy publicznej w zakresie określonym przez przepisy prawne, najczęściej rangi konstytucyjnej;
- uczestnictwo reprezentacji członów federacji w podejmowaniu decyzji dotyczących federacji; ta zasada jest najczęściej realizowana na poziomie władzy ustawodawczej poprzez istnienie izby parlamentu, której członkowie reprezentują poszczególne członki federacji (tak jest w przypadku Senatu w Stanach Zjednoczonych czy też niemieckiego Bundesratu).<sup>121</sup> Dlatego w państwach federalnych parlamenty są dwuizbowe: jedna izba stanowi reprezentację ogólnopaństwową, druga izba reprezentuje interesy poszczególnych członów federacji.

---

<sup>118</sup> D. Turpin, *Droit constitutionnel*, s. 60.

<sup>119</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 174.

<sup>120</sup> Rozumiany tu jako typ państwa, a nie jako teoria.

<sup>121</sup> D. Turpin, *Droit constitutionnel*, s. 60-62. Ale też we Francji, o czym w kolejnym rozdziale.

Wiktor Suhecki zdefiniował federację używając, między innymi, kryterium strukturalnego<sup>122</sup> (więc tego samego, którego Eisenmann używał do definiowania decentralizacji) wymieniając dziesięć cech państwa federalnego. Poniżej podjęto próbę zestawienia ich z cechami państwa unitarnego zdecentralizowanego z zaznaczeniem elementów dywersyfikujących obie struktury. Trzeba zastrzec jednocześnie, że przedstawione cechy państwa unitarnego zdecentralizowanego mogą mieć różny zakres i formę w poszczególnych porządkach prawnych.

<u>Państwo federalne</u>	<u>Państwo unitarne zdecentralizowane</u>
– konstytucja federalna ustala podział kompetencji między organy federacji i organy członów federacji;	– kompetencje wspólnot samorządowych są określone w ustawach zwykłych uchwalanych przez parlament;
– przewiduje się określony tryb rozstrzygania sporów kompetencyjnych;	– spory rozstrzygają sądy powszechne lub administracyjne;
– niektóre akty wydawane przez władzę federalną są stosowane bezpośrednio na obszarze całego kraju;	– wszystkie akty normatywne mają zastosowanie bezpośrednie i powszechne na terenie całego kraju;
– orzeczenia sądu najwyższego federacji i trybunału konstytucyjnego podlegają wykonaniu na obszarze całej federacji;	– orzeczenia sądów i trybunałów działają na terenie całego państwa;
– konstytucja federalna uznaje odrębność organów państwa federalnego i organów części składowych;	– konstytucja uznaje istnienie wspólnot samorządowych działających na podstawie i w granicach prawa obowiązującego na terenie całego państwa;

<sup>122</sup> Również genetycznego (geneza państwa) i funkcjonalno-teleologicznego (cel państwa), ale te dwa nie ukazują różnic między federacją a państwem unitarnym, więc są nieprzydatne do prowadzonej analizy. W. Suhecki, op. cit., s. 94.

- organy federalne wykonują swoje funkcje na obszarze całej federacji stosownie do kompetencji określonych w konstytucji;
- organy centralne wykonują swoje funkcje na terenie całego kraju na podstawie konstytucji i aktów normatywnych niższej rangi;
- organy przedstawicielskie federacji mają z reguły strukturę dwuizbową umożliwiającą reprezentację interesów części składowych;
- struktura organów przedstawicielskich centralnych jest jednoizbowa bądź dwuizbowa;
- działa zasada celowości udziału członów w kierowaniu sprawami całej federacji;
- sprawami państwa kierują organy centralne;
- istnieje jednolite obywatelstwo
- istnieje jednolite obywatelstwo;
- części składowe nie są traktowane jako jednostki podziału administracyjnego, lecz jako państwa, których konstytucje nie są oktrojowane przez federację, lecz tworzone przez organy przedstawicielskie członów federacji;
- wspólnoty samorządowe są jednocześnie jednostkami podziału administracyjnego, a status wspólnot jest określany w ustawach zwykłych przez parlament.

Można oczywiście zastanowić się, czy państwo unitarne, które w wyniku przeprowadzonej decentralizacji stało się państwem regionalnym i które nadal przeprowadza reformy decentralizacyjne, nie straci w pewnym momencie wszystkich cech państwa unitarnego. Wyodrębnianie przez badaczy, wśród form podziału terytorialnego państwa, państwa autonomii regionalnej potwierdza tę tezę. I odwrotnie, integracja prowadzona w państwie federalnym może doprowadzić do tego, że państwo federalne straci swoje atrybuty i stanie się państwem unitarnym scentralizowanym.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Taką tezę wysunął Georges Scelle: państwo federalne, w wyniku przejmowania kompetencji od członów federacji stanie się najsilniejsze i zdominuje członów. Cf. D. Turpin, *Droit constitutionnel*, s. 67.

W metodyczny sposób różnice pomiędzy państwem unitarnym a federalnym przedstawił Wiktor Suchecki. Wykazał, że państwo federalne nie jest najwyższą formą decentralizacji. Stwierdził, że w poszczególnych fazach rozwoju państwa federalnego mogą występować zarówno tendencje decentralizacyjne, jak i centralizacyjne, ale stanowią one tylko i wyłącznie element ogólnego procesu, jaki dokonuje się w państwie federalnym.<sup>124</sup> Nie stanowią więc o charakterze państwa, tak jak jest to w przypadku państwa unitarnego.

Należy zatrzymać się jeszcze nad pojęciem konfederacji, które w literaturze jest przedstawiane jako luźny związek państw. Federacja i konfederacja różnią się między sobą pod względem jakościowym i ilościowym. Po pierwsze, zwraca się uwagę, że źródłem powstania konfederacji jest prawo międzynarodowe, gdy tymczasem państwo federalne powstaje na mocy aktu prawa wewnętrznego. Po drugie, o tym czy dany byt jest państwem federalnym, czy konfederacją, świadczy również trwałość struktur, ze wskazaniem na to, że konfederacje stanowią stadium przejściowe przed rozpadem lub zjednoczeniem. Ponadto zwraca się uwagę na odmienną instytucjonalną, różnice w trybie podejmowania decyzji. Warto zwrócić uwagę na różnicę jakościową pomiędzy federacją a konfederacją polegającą na różnych celach istnienia obu bytów: federacja istnieje w takim samym celu jak państwo, cel konfederacji ogranicza się do niektórych sfer działalności państwa, na przykład spraw obronnych.<sup>125</sup> Konfederacja w najmniejszym stopniu nie narusza niepodległości państw członkowskich i nie ogranicza ich suwerenności, gdy tymczasem państwo federalne, z samej definicji, jest suwerenną całością.<sup>126</sup>

#### **1.4. Podsumowanie**

Dla dalszych rozważań o decentralizacji władzy publicznej we Francji w drugiej połowie dwudziestego wieku przyjęto w tej pracy definicję decentralizacji, która wydaje się najbardziej pasować do modelu francuskiego.

Po pierwsze, decentralizacja w pracy rozumiana jest jako jest proces polityczny,. Tym samym składa się z faktów politycznych, które są połączone związkiem

---

<sup>124</sup> W. Suchecki, op. cit., s. 135.

<sup>125</sup> Ibidem, s. 99-112. Suchecki podaje kilka przykładów konfederacji: Zjednoczone Niderlandy w latach 1579-1795, konfederację reńską w latach 1254-1350 i 1806-1813, a także ligę hanzeatycką w okresie od 1367 do 1669 roku oraz konfederację szwajcarską praktycznie od roku 1291 do 1848 i konfederację Niemiec w latach 1815-1866. Cf. W. Suchecki, op. cit., s. 97-98.

<sup>126</sup> Oczywiście, można by w tym miejscu zacząć snuć dywagacje na temat struktur ponadnarodowych Unii Europejskiej i charakteru zgody państw członkowskich do ograniczania ich suwerenności, ale przecież nie taki jest cel tego rozdziału i pracy.

przyczynowo-skutkowym, a cechą immanentną tego procesu jest ewolucyjność przejawiająca się w prowadzeniu przez władzę publiczną, rozumianą tu jako legitymizowana panującym w państwie systemem społecznym i prawnym władza polityczna, reform ustrojowych. Ten element definicji decentralizacji będzie kluczowy do ukazania etapów decentralizacji we Francji w dalszej części pracy, ale również uwarunkowań procesu.

Po drugie, decentralizacja jest procesem wtórnym do centralizacji, a tym samym oba te pojęcia muszą współistnieć (kontinuum pojęć) i wykluczać się zarazem (dychotomia pojęć). Następność decentralizacji w stosunku do centralizacji przejawia się zarówno w rzeczywistości społecznej i politycznej, jak i w budowie językowej samego wyrazu. Dlatego będzie ważne wykazanie źródeł samej centralizacji, by następnie prześledzić przesłanki zdecentralizowania państwa francuskiego.

Po trzecie, w praktyce nie istnieje decentralizacja (i centralizacja) w czystej formie (takowa doprowadziłaby przecież do unicestwienia władzy centralnej, a tym samym rozpadu państwa), w rzeczywistości o charakterze decentralizacji świadczy stopień niezależności (zależności) organów niecentralnych od organów centralnych i charakter stosunków zachodzących między nimi, a w szczególności sposób i stopień kontroli władzy peryferycznej przez władzę centralną i gwarancji ochrony prawnej dla tej pierwszej. Dlatego w państwie zdecentralizowanym stałym elementem struktury systemu prawnego jest nadzór nad samorządem terytorialnym.

Po czwarte, decentralizacja jest w tej pracy traktowana przede wszystkim jako proces polityczny ingerujący w struktury terytorialne i administracyjne państwa. Pierwszy aspekt wyraża się tym, że przedmiotem decentralizacji jest zawsze terytorium państwa (decentralizacja terytorialna), a podmiotem samorząd terytorialny (organy władzy niecentralnej). Drugi aspekt przejawia się w tym, że przekazanie przez władzę centralną jednostkom podziału terytorialnego w państwie kompetencji wykonawczych władzy centralnej wiąże się bezpośrednio z uznaniem ich samodzielności decyzyjnej, prawnej i finansowej, a tym samym upodmiotowieniem tych jednostek (co odróżnia decentralizację od dekoncentracji, która często nazywana była we Francji decentralizacją funkcjonalną, ponieważ odnosi się tylko do wykonywania funkcji bez przekazywania decyzyjności na poziom niższy). Podmiotowość organów niecentralnych przejawia się także w tym, że pochodzą one z wyborów powszechnych, a ich cel istnienia to zaspokajanie interesów wspólnot terytorialnych.

Dwa ostatnie elementy pozwalają wykazać, że kolejną determinantą procesu decentralizacji jest jej polityczność. Samodzielność prawna, finansowa, pojęcie interesu, tworzenie organów (ciał przedstawicielskich) w drodze wyborów powszechnych świadczy o tym, że decentralizacja nabiera charakteru politycznego. By jednak uznać decentralizację za polityczną (a nie tylko administracyjną) konieczne jest, zdaniem autorki, zapewnienie gwarancji konstytucyjnych istnienia organów niecentralnych, konstytucyjna ochrona ich samodzielności prawnej i finansowej, a także możliwość wyrażania woli przez mieszkańców wspólnoty terytorialnej także za pomocą środków demokracji bezpośredniej.

Najbardziej głęboką formą decentralizacji politycznej jest państwo regionalne, w którym obok wymienionych elementów władza centralna przekazała jednostkom regionalnym część kompetencji ustawodawczych. Powoduje to, że państwo unitarne przekształca swój ustrój terytorialny, traktując odrębnie jeden z poziomów wspólnot terytorialnych, w państwo autonomii regionalnej. Zasadniczą różnicą pomiędzy państwem unitarnym zdecentralizowanym a państwem regionalnym, jest to, że w pierwszym stosowana jest zasada jednorodności szczebli samorządu terytorialnego, w tym drugim zaś regiony posiadają władzę ustawodawczą.

Ostatnim elementem definiującym decentralizację, jest to, że ten proces polityczny występuje w państwach unitarnych a nie federalnych. Stopień decentralizacji władzy publicznej świadczy o charakterze państwa unitarnego, w państwie federalnym część władzy publicznej z natury rzeczy przynależy członkom federacji.

Reasumując, decentralizacja to proces polityczny odbywający się w strukturach terytorialnych i administracyjnych państwa unitarnego o dużym stopniu centralizacji, polegający na przekazaniu części władzy publicznej, w szczególności wykonawczej, przez organy centralne organom niecentralnym posiadającym autonomię prawną i finansową i pochodzącym z wyborów powszechnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu tym pierwszym sprawowania kontroli nad działalnością organów niecentralnych i zagwarantowaniu tym drugim środków ochrony prawnej. Decentralizacja w formie politycznej zapewnia także mieszkańcom wspólnot terytorialnych wyrażanie woli w formach demokracji bezpośredniej, gwarantuje samodzielność organów niecentralnych w konstytucji.

Kończąc rozważania o decentralizacji nie można pominąć jej aspektu ekonomicznego, w dwóch wymiarach: terytorialnym i teorii organizacji.



Decentralizacja ekonomiczna w wymiarze terytorialnym odnosi się do przenoszenia środków produkcji (kapitału produkcyjnego a nie finansowego) do mniejszych ośrodków (wewnątrz państwa) lub państw, w których koszt pracy jest niższy, aniżeli w krajach o wysoko zorganizowanym systemie ochrony praw pracowniczych. Proces ten nazywany jest także delokalizacją.

Przenoszenie zakładów pracy i innych instytucji świadczących usługi publiczne wewnątrz kraju ze stolicy do mniejszych ośrodków jest sterowane przez państwo. Działania takie były i są podejmowane przez władze francuskie. Symboliczne przeniesienie już części *Ecole Nationale d'Administration* z Paryża do Strasburga w 1991 roku jest najbardziej charakterystycznym przykładem (i najbardziej krytykowanym, zwłaszcza za przeniesienie części instytucji, co podraża koszty jej funkcjonowania) tych działań. Delokalizacja sterowana we Francji to także budowa ogromnego centrum badawczego w Tuluzie, instalacja przedsiębiorstwa państwowego SEITA (*Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes*) w Angoulême, Wyższej Szkoły Sztuk Dekoracyjnych w Aubusson czy *Société Nationale pour le Patrimoine des Phares et Balises* w Breście (agencja rządowa zajmująca się zabytkowymi latarniami morskimi i innymi zabytkowymi znakami nawigacyjnymi).<sup>127</sup> Delokalizacja państwowa jest jednym z narzędzi prowadzenia polityki regionalnej.

Natomiast delokalizacja o charakterze międzynarodowym, nazywana także dezindustrializacją (w odniesieniu przemysłu), odbywa się w sposób naturalny, ponieważ producenci poszukują takich miejsc do prowadzenia produkcji, w których czynniki kosztotwórcze, zwłaszcza koszt pracy, byłyby najniższe.<sup>128</sup>

Na zakończenie zwrócić trzeba uwagę, na ostatni wymiar decentralizacji ekonomicznej. Decentralizacja jako proces interesuje nie tylko nauki polityczne, ale również teorię organizacji. Klasyczna dla niej jest teza o odrzuceniu centralizmu w organizacji, jako systemu niefunkcjonalnego z charakterystycznym brakiem koordynacji działań. Sformułowano „dziesięć przykazań nowoczesnego zarządzania”, które bez wątpienia dają się również zastosować do wykonywania władzy publicznej w sposób zdecentralizowany:

---

<sup>127</sup> J. Baguenard, *La décentralisation*, s. 11. Autor ten zwraca uwagę, że praktycznie decentralizacji można nadać w ten sposób wiele innych przymiotów, na przykład nazywając przenoszenie instytucji kultury z ośrodka centralnego do ośrodków mniejszych, bądź też dóbr kultury w miejsce ich powstania, decentralizacją kulturalną.

<sup>128</sup> Cf. *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej – perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Ekspertyza wykonana przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2006.

1. Decentralizacja przenosi proces decyzyjny blisko obszaru i przedmiotu działania.
2. Decentralizacja jest najbardziej efektywna, gdy decyzje są dostosowane do panujących warunków i podejmowane w oparciu o wnikliwą analizę sytuacji i jej najszybszą ocenę.
3. Decentralizacja jest skuteczna, gdy ma miejsce autentyczne przeniesienie uprawnień, a nie jeżeli każdorazowo musi być składany raport, a działania i tak są kontrolowane.
4. Decentralizacja zakłada pełne zaufanie kierownictwa do osób, którym powierza zdecentralizowane zadania.
5. Decentralizacja wymaga jasnego określenia roli kierownictwa.
6. Decentralizacja opiera się na przekonaniu, że suma pojedynczych dobrych decyzji jest bardziej wartościowa niż posunięcia sterowane i kontrolowane przez organ centralny.
7. Decentralizacja oznacza konieczność stworzenia ogólnych zasad i procedur funkcjonowania oraz metod kontrolnych, które będą powszechnie znane, rozumiane i przestrzegane.
8. Decentralizacja odnosi sukces jedynie wówczas, gdy kierownictwo rozumie, że nie może rościć sobie prawa do kompetencji przeniesionych na niższy szczebel.
9. Decentralizacja jest skuteczna, o ile odpowiedzialność poszczególnych osób jest respektowana i uznawana na wszystkich szczeblach.
10. Decentralizacja wymusza taką politykę personalną, która opiera się na właściwej ocenie osiągnięć i trzymaniu się celów.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> F. Kinsky, op. cit., s. 62-63 za J.-J. Servan-Schreiber, *Die amerikanische Herausforderung*, Hamburg 1968, s. 266.

## Rozdział 2. Przesłanki procesu decentralizacji we Francji

Obecny kształt władzy publicznej we Francji i relacji pomiędzy władzą centralną a władzą terytorialną jest w ogromnej mierze skutkiem reform przeprowadzonych w latach osiemdziesiątych XX wieku. Jednak zanim dokonano w scentralizowanym państwie reformy decentralizacyjnej, wiele czynników wskazywało na konieczność i, można by rzec, nieuchronność decentralizacji. Złożoność przebiegających we Francji procesów, rewolucyjność i częstotliwość zmian ustrojowych i społecznych, zwłaszcza w XVIII i XIX wieku, spowodowały, że wyodrębnienie przesłanek decentralizacji władzy publicznej nie jest zadaniem łatwym. Pisząc o przesłankach decentralizacji władzy publicznej we Francji trzeba być przekonanym, że przedstawiane elementy genezy tego procesu miały<sup>130</sup> kluczowy wpływ na osiągnięcie stopnia decentralizacji państwa francuskiego, który można obserwować dzisiaj. Oczywiście, można spierać się o właściwy podział i dobór przesłanek. Zauważyć należy, że autorzy zajmujący się decentralizacją we Francji skupili się głównie na aspektach tego zjawiska związanych z nauką o administracji i prawem administracyjnym. Niewątpliwie, decentralizację władzy publicznej we Francji trzeba scharakteryzować w dużej mierze jako zjawisko związane z decentralizacją administracji, jednakże z punktu widzenia tej pracy jest to jedna z cech decentralizacji władzy publicznej we Francji. Dlatego też rozdział niniejszy stanowi próbę prześledzenia genezy decentralizacji władzy publicznej we Francji z punktu widzenia trzech dużych grup problemów: po pierwsze tych, które wynikają wprost z przebiegu procesów historycznych, po drugie tych przesłanek, które mają charakter prawnonormatywny i po trzecie tych źródeł decentralizacji, które wypływają z procesów i doktryn politycznych jak i postaw względem niej grup politycznych.

Oczywiście, możliwe jest wyodrębnienie kolejnych grup przesłanek decentralizacji, jak choćby ekonomiczne, kulturowe czy te związane z rozwojem instytucji i struktur Unii Europejskiej, jednakże wydaje się, że te przyczyny decentralizacji we Francji zawierają się w większym lub w mniejszym stopniu w trzech dużych grupach przesłanek: historycznych, prawnych i politycznych.

---

<sup>130</sup> Lub mają nadal, przy założeniu, że proces decentralizacji władzy publicznej nie został zakończony, co dość łatwo jest udowodnić analizując na przykład dzisiejsze zmiany we Francji dotyczące mechanizmów zarządzania i finansowania zadań publicznych wykonywanych przez wspólnoty terytorialne, czy też działania podejmowane na rzecz odrębności kulturowej, ale też politycznej regionu Korsyki.

## **2.1. Historyczne przesłanki decentralizacji we Francji**

Analiza procesów historycznych mających wpływ na decentralizację władzy publicznej we Francji nastrocza badaczowi wiele trudności. Niejednokrotnie okazuje się, że zjawisko historyczne o jednoznacznym i dającym się na pierwszy rzut oka bez problemu zdefiniować charakterze, przy głębszej analizie objawia się jako to, które miało odwrotny wydźwięk. Tak jest, na przykład, z samą rewolucją, którą uważa się często za moment przełomowy dla powstania scentralizowanego państwa francuskiego, gdy tymczasem to właśnie w okresie kilku miesięcy po rewolucji Francja była państwem modelowo wręcz zdecentralizowanym, a późniejsza centralizacja nie była skutkiem samej rewolucji, ale „usprawnioną maszyną państwową” odziedziczoną po okresie *ancien régime*’u.

Zważywszy na koncepcję naturalistyczną powstania samorządu terytorialnego (podmiotu decentralizacji), pierwszym zadaniem, które staje przed piszącym, jest określenie momentu powstania we Francji bytu, który dziś nazywamy samorządem terytorialnym i prześledzenia jego kondycji oraz wpływu na proces decentralizacji we Francji.

Kolejny aspekt, który pojawia się przy analizie przesłanek historycznych decentralizacji, to wtórny charakter tego procesu.<sup>131</sup> Wskazywano już, że decentralizacja jest następcza w stosunku do centralizacji. Skoro zatem próbuje się doszukać w procesie historycznym przesłanek decentralizacji, należy zwrócić najpierw uwagę na te uwarunkowania, które spowodowały centralizację.

Ostatnią zaś powinnością piszącego jest wyodrębnienie i scharakteryzowanie tych zjawisk historycznych, które przyczyniły się do zdecentralizowania władzy publicznej we Francji.

---

<sup>131</sup> J. Baguenard, *La décentralisation*, s. 6.

### 2.1.1. Historyczne aspekty samorządu terytorialnego we Francji

Przez terytorium dzisiejszej Francji przemieściły się w ciągu wieków niezliczone armie, samo państwo przeszło ogromne przemiany ustrojowe. Pytanie o załazek samorządnych wspólnot terytorialnych we Francji ma charakter bardzo konkretny, odpowiedź na nie jest jednak trudna. Bo czy można za takowe uznać galo-romańskie miasta<sup>132</sup> dzisiejszego południa Francji? Niewątpliwie, pozostawione na południu przez Rzymian świadectwa rozwoju miast unaoczniają silne umiejscowienie władzy lokalnej, jednak dowodzą również scentralizowania Imperium Rzymskiego, choćby ze względu na zuniformizowane rozwiązania architektoniczne<sup>133</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że wpływ Cesarstwa Rzymskiego widać na południu Francji do dziś, a tereny te były przez wieki o wiele bardziej zurbanizowane, niż część centralna czy północna.<sup>134</sup>

Nie można również mówić o samorządności wspólnot lokalnych w okresie królestwa Franków czy też Galii merowińskiej, a także państwa Karolingów.<sup>135</sup> Wieki te wiążą się raczej z tworzeniem samej państwowości francuskiej i powstawaniem ram, w których w pełnym średniowieczu rozkwitł system feudalny. Ramy te jednak były już bardzo charakterystyczne: stworzył się system małych zagród (*manses*), zabudowanych chatą, szopą dla bydła i na zbiory, obok których znajdowało się poletko uprawne i ogród warzywny (*courtill*). Zagrody były zebrane w większe skupiska, a pośrodku tych wczesnośredniowiecznych wsi stała obszerniejsza zagroda, „dwór” pana.<sup>136</sup> Ponadto w tym okresie zaczął również w każdej wsi osadzać się kościół, którego funkcjonariusz, wybierany przez pana i obdarowany kawałkiem ziemi, wchodził z nim w stosunek zależności.<sup>137</sup> W ten sposób stworzyły się na przestrzeni od IX do XI wieku zręby społeczności wiejskiej we Francji, składającej się z symbiotycznego trójkąta: chłopów uprawiających rolę, żywiących siebie, kasztel i kościół, kasztelana, gwarantującego obronę i wypełniającego funkcję wymiaru sprawiedliwości i wykonującego swe zadania

---

<sup>132</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 14.

<sup>133</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 8.

<sup>134</sup> G. Duby, R. Mandron, *Historia kultury francuskiej wiek X-XX*, Warszawa 1965, s. 37.

<sup>135</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>136</sup> Ibidem, s. 14. W późniejszym okresie doszło do centralizacji władzy panów, w wyniku bezpośredniej konkurencji pomiędzy nimi czy też sprawowania określonych funkcji z ramienia władcy; jeden pan, usytuowany w miejscu o charakterze obronnym (kasztelu) przypadał na 20-30 osiedli chłopskich. G. Duby, R. Mandron, op. cit., s. 41.

<sup>137</sup> Ibidem, s. 24.

w imieniu króla (władzy centralnej) oraz duchownego, który jedząc to, co wyprodukowali chłopci i korzystając z ochrony kasztelana, zapewniał społeczności strawę duchową.

Natomiast wiek XII i XIII przyniosły we Francji powstanie wspólnot, zarówno wiejskich i miejskich, które miały już charakter samorządowy. Po pierwsze, wyklarowały się granice pomiędzy okręgami<sup>138</sup> zarządzanymi przez kasztelanów. Cecha tych okręgów była dość charakterystyczna: były one nieduże; człowiek mógł dojść z zamku do najbardziej odległego zamieszkanego miejsca w czasie od świtu do zachodu słońca (kwestia bezpieczeństwa).<sup>139</sup> W ten sposób wytworzył się system gmin francuskich (nie nazywanych wtedy w ten sposób, raczej mówi się o parafiach – *paroisse* - stanowiących w średniowieczu podstawową jednostkę podziału administracyjnego państwa francuskiego), którego konsekwencje możemy obserwować do dzisiaj: fundamentalna komórka polityczno-administracyjna Francji, gmina, jest mała, zarówno pod względem geograficznym, jak i demograficznym. Oczywiście, na przestrzeni wieków, poprzez reformy administracyjne, próbowano zrationalizować ten system małych, słabych, zwłaszcza ekonomicznie, wspólnot, ale fakty mówią same za siebie. Dzisiejsza Francja na najniższym szczeblu podziału terytorialnego składa się z prawie trzydziestu siedmiu tysięcy gmin<sup>140</sup> i nie zmienił tego ani system rządów absolutnych, ani rewolucja francuska, ani liczne przewroty polityczno-ustrojowe w XIX i XX wieku. Po dziś dzień we Francji każda jednostka osadnicza stanowi odrębną gminę. Niezależnie od mankamentów tej fragmentaryzacji terytorium, jest to niewątpliwie spuścizna historyczna, która przyczyniła się do zdecentralizowania władzy publicznej we Francji w drugiej połowie dwudziestego wieku.

W XII i XIII wieku nastąpił również rozkwit samorządności miejskiej. W wyniku rozwoju ekonomicznego zaczął dynamicznie rozwijać się handel, co spowodowało wytworzenie się w miastach korporacji handlowych, które przeistoczyły się w samorząd miejski.<sup>141</sup> Najdynamiczniej rozwijały się miasta flandryjskie i normandzkie, a także wzrosło znaczenie samego Paryża. Panowie feudalni oraz król nadawali miastom przywileje, a rozwijające się mieszczaństwo przejmowało funkcje

---

<sup>138</sup> Okręgi te nazywały się *bannus*, *ban* (stąd później określenie danin nakładanych na chłopów jako obciążeń banalnych) lub *sauvement* (czyli miejsce, gdzie można się schronić). G. Duby, R. Mandron, op. cit., s. 43.

<sup>139</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>140</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 24.

<sup>141</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1974, s. 77.

polityczne i administracyjne. W ten sposób powstawały komuny<sup>142</sup> miejskie (*communio*), których celem było zapewnienie swobód handlowych i innych przywilejów dla mieszczaństwa. Często autonomia miejska nie była tylko wynikiem zawieranej umowy z panem feudalnym, ale była okupiona ciężkimi walkami mieszczaństwa z seniosem lub władzą duchowną (biskupami). Kronikarze pisali o powstaniach i buntach mieszczańskich w Mans (1070 r.), Cambrai (1076 r.) czy Laon (1111 r.).<sup>143</sup> Pod koniec XII wieku większość miast posiadała już tak zwane karty komunalne, lub - w wersji mniej rozwiniętej - karty swobód, gwarantujące miastu prowadzenie własnych spraw, w tym własne władze, sądownictwo, podatki i wojsko.<sup>144</sup> Już w połowie XII wieku w kilku miastach na północ od Loary sądy sprawowali burmistrz i ławnicy wybierani przez bogatych mieszkańców miasta.<sup>145</sup> Król rządzący w tym okresie, Ludwik VI Gruby, zyskał przydomek „ojca komun” (*le père des communes*), a okres ten przez niektórych autorów jest nazywany rewolucją miejską.<sup>146</sup> Podwaliny samorządu miejskiego we Francji powstały w XII i XIII wieku, a przez wieki następne umocniły się.

Zarówno powstanie samorządu wiejskiego i miejskiego w XII i XIII wieku spowodowało, że władza królewska zyskała w wymiarze lokalnym silnego, ale i wymagającego partnera w rozwiązywaniu spraw państwowych. W tym okresie ukształtowały się i zastały relacje pomiędzy władzą centralną a wspólnotami lokalnymi, które ugruntowały system feudalny. Z jednej strony król i jego władza zwierzchnia gwarantowały seniorom lennym i miastom (w pewnym sensie pełniącym funkcję seniorów kolektywnych)<sup>147</sup> bezpieczeństwo, z drugiej strony te społeczności zapewniały królowi dopływ wyżywienia i innych dóbr, również rycerzy zaciężnych. Natomiast wspólnoty wiejskie i miejskie same sobie zapewniały ochronę wewnętrzną i porządek społeczny.

Konsekwencją powstania wspólnot samorządowych miejskich i wiejskich było rozbudzenie i ugruntowanie wolności lokalnych. Autorzy podkreślają, że w tym właśnie okresie wspólnoty, zwłaszcza miejskie, miały charakter niezależnych komun, małych

---

<sup>142</sup> „Komuna to nowe i bardzo brzydkie słowo” pisał niejaki Guilbert de Nogent, autor kronik z okresu XII wieku. Cytat za: J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 79. Pomimo tego kronikarskiego krytycyzmu z XII wieku, słowo *komuna* utrwaliło się na dobre w języku francuskim (i nie tylko) i służy do określania wspólnoty samorządowej na najniższym szczeblu do dziś.

<sup>143</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 78-79.

<sup>144</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 21.

<sup>145</sup> G. Duby, R. Mandron, op. cit., s. 84.

<sup>146</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 21.

<sup>147</sup> Ibidem, s. 21.

samorządnych republik wyposażonych w prawdziwe i realne prawa oraz suwerenność, które same utrzymywały załogi zaciężnych żołnierzy, ustanawiały podatki, biły pieniądz, sprawowały wymiar sprawiedliwości.<sup>148</sup> Te tradycje samorządności miast średniowiecznych są drugim elementem historycznym stanowiącym podwaliny decentralizacji władzy publicznej we Francji w XX wieku. System feudalny pozwolił na ukształtowanie się samorządu lokalnego we Francji. W sieci zależności lennych i senioralnych utworzyły się wspólnoty samorządowe wiejskie i miejskie, które wchodziły w stosunki z władzą centralną poprzez system różnorodnych swobód, przywilejów i obciążeń.

Jak wspomniano we wstępie do tego rozdziału, sam proces decentralizacji jest wtórny do centralizacji. Pomimo wczesnego powstania wspólnot samorządowych we Francji, późniejsza historia tego kraju pokazała, że ogromne siły dośrodkowe, którymi posługiwała się monarchia, w połączeniu z systemem feudalnym spowodowały konsekwentną centralizację władzy publicznej we wszystkich jej wymiarach. W pierwszym okresie tego procesu królestwo feudalne przeistaczało się krok po kroku w monarchię o cechach federalnych, poprzez sukcesywne przyłączanie do jądra okalających ją quasi-niezależnych księstw (Szampania, Bretania, Prowansja, Normandia). W miarę upływu czasu monarchia (władza centralna) zyskiwała na sile i niezależności.<sup>149</sup> Federalne cechy monarchii zanikły, państwo francuskie było coraz lepiej zarządzane, wzrosło znaczenie administracji królewskiej, a co za tym idzie, zacieraly się różnice językowe i ekonomiczne. Niektórzy autorzy zwracają jednak uwagę na to, że zatarcie tych różnic miało charakter ponadlokalny, natomiast na szczeblu podstawowym, czyli na poziomie francuskiego *village* (parafia, miasteczko, wioska, jednostka osadnicza) nie doszło do unifikacji społeczno-kulturowej ani w okresie monarchii absolutnej, ani w XIX wieku. *Village* nadal rządził się swoimi prawami, były w nim obchodzone lokalne święta, mieszkańcy mówili w charakterystyczny dla tego miejsca sposób.<sup>150</sup> Większość natomiast przyznaje, że rozkład systemu feudalnego w XIV i XV wieku spowodował, iż symbolem jedności politycznej we Francji stał się król uosabiający władzę centralną.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> A. Thierry, *Lettre sur l'histoire de la France*, Paris 1881, s. 37; F. Guizot, *Civilisation en France*, Paris 1868, s. 74; M. Flach, *Les communaux et les communautés dans l'ancien droit français*, Paris 1891, s. 325; M. Luchaire, *Les Communes françaises à l'époque des Capétiens directs*, Paris 1890, s. 264.

<sup>149</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 25.

<sup>150</sup> F. Braudel, *L'Identité de la France*, Paris 1986, s. 62.

<sup>151</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 25.



### 2.1.2. Narodziny i konsolidacja władzy centralnej we Francji

Lokalne wspólnoty samorządowe powstały we Francji w wiekach XII i XIII i w tym też okresie umocniły swoją pozycję w kulturze i świadomości społecznej. Kolejny okres historii Francji charakteryzował się umacnianiem władzy królewskiej, co doprowadziło do powstania modelowego scentralizowanego systemu monarchii absolutnej, a to zawiodło z kolei Francję ku wielkiej rewolucji w 1789 r. i jej wszystkich konsekwencjom ustrojowo-historycznym w XIX i XX wieku. Warto tu zwrócić uwagę na to, iż pomimo występowania katastrofalnych, zdawałoby się, zjawisk historycznych we Francji w okresie od XIV do XVII wieku, kraj ten wychodził z opresji umocniony, a władza królewska silniejsza.<sup>152</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na sam proces umacniania władzy centralnej poprzez rozwój administracji królewskiej i stopniowe przejmowanie przez nią funkcji administracji wyrosłej z systemu feudalnego i samorządnych miast oraz na pewne symptomy decentralizacji władzy w tym okresie, a mianowicie funkcjonowanie stanów prowincjonalnych.

Po zakończeniu wojny stuletniej (formalnie układem w Arras w 1435 r., ale faktycznie w 1453 r. zdobyciem Bordeaux przez Francuzów) Karol VII przeprowadził reformę wojska i administracji, czym wzmocnił władzę królewską. Na uwagę zasługuje doprowadzenie przez niego do petryfikacji roli parlamentu paryskiego, który był najwyższym sądem królewskim. Jan Baszkiewicz stwierdził, że francuską przynależność prowincji rozpoznać można po tym, że jej mieszkańcy odwoływali się do parlamentu.<sup>153</sup> Symptomatyczne były również wyroki wydawane przez parlament, na przykład zakaz małżeństwa Francuzki z Anglikiem, kara konfiskaty majątku za połączenie się żony z mężem, który był po stronie angielskiej.<sup>154</sup> Ewidentne jest, że już w XV wieku system rządów we Francji charakteryzował się podporządkowaniem wolności osobistych interesowi publicznemu, a w systemie, który zmierzał w kierunku

---

<sup>152</sup> Wojna stuletnia toczona z wrogiem zewnętrznym, Anglią, i wewnętrznym, jako kłótnia o prawo do sukcesji korony, pomimo ogromnych zniszczeń doprowadziła do rozrostu terytorialnego Francji (Karol VII zapewnił powrót do korony francuskiej ziem imperium burgundzkiego: Burgundii, Flandrii, Pikardii układem z Arras w 1435 r., Gujany w 1453 r., Ludwik XI zaś przyłączył do Francji na stałe Prowansję w 1481 r.), a także skonsolidowała poczucie jedności państwowej i wzmocniła pozycję króla w świadomości ludności zamieszkującej te tereny. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 174 i nast. Również szesnastowieczne wojny religijne doprowadziły do objęcia tronu przez Henryka IV, protestanta, który swoim aktem *abjuration* (wyparcia się wiary) i makiawelicznym poniekąd stwierdzeniem, iż *Paryż wart jest mszy* podporządkował idei państwa i władzy centralnej nie tylko własne sumienie, ale i religię. J. Baszkiewicz, op. cit., s. 256 i nast.

<sup>153</sup> Ibidem, s. 177. Baszkiewicz daje przykład opinii wyrażonej w XVI wieku przez francuskiego prawnika Loyseau, że parlament ten uratował Francję „przed podziałem i rozczłonkowaniem, jak to jest w Niemczech i Włoszech”.

<sup>154</sup> Ibidem, s. 177.

centralizacji władzy absolutnej, wolności lokalne musiały zaniknąć w wyniku ingerencji władzy centralnej. Reformy Karola VII polegały również na uniezależnieniu kościoła francuskiego od papieża. Państwo francuskie uzyskało kontrolę nad obsadzaniem stanowisk duchownych i nad sądownictwem kościelnym.<sup>155</sup> Ponadto Karol VII przeprowadził reformę administracji, która spowodowała zbliżenie ludności do władzy królewskiej,<sup>156</sup> a co za tym idzie, eliminowanie w tych stosunkach władzy lokalnej, również tej płynącej z zależności feudalnych. W ten sposób, krok po kroku, następowała centralizacja władzy we wszystkich jej wymiarach, tym bardziej, że następcy Karola VII, a zwłaszcza jego bezpośredni sukcesor, Ludwik XI, kontynuowali tę politykę.

Kolejny okres, który przyczynił się znacznie do skonsolidowania władzy centralnej we Francji to rządy Henryka IV (1589 – 1610). Po zakończeniu szesnastowiecznych wojen religijnych Francja wymagała twardej ręki rządzącego, aby przywrócić ład i zapewnić sanację ekonomiczną kraju. Henryk IV zreformował radę królewską, dzieląc ją na cztery funkcjonalne części: Rada Spraw Porannych roztrząsała ważne kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, Rada Stanu zajmowała się sporami między jednostkami a państwem, Rada Finansowa debatowała nad sprawami finansowymi królestwa, Rada Stron roztrząsała spory pomiędzy jednostkami.<sup>157</sup> Widać w tym systemie początki specjalizacji aparatu administracyjnego władzy królewskiej i dążenie do objęcia władztwem tegoż aparatu maksymalnej liczby spraw w państwie. Ponadto utworzono urząd kanclerza, nadintendenta finansów oraz czterech ministrów, którym przydzielono pieczę nad sprawami wielkich regionów kraju. W prowincjach zaś pojawił się urząd intendenta<sup>158</sup>, który sprawował funkcję kontrolera administracji prowincjonalnej, a funkcja dotychczasowego gubernatora prowincji stała się *de facto* tytułarna. Rozpoczął się na szeroką skalę proceder sprzedawania urzędów królewskich<sup>159</sup>. Wszystkie te działania prowadziły do umacniania władzy centralnej.

Wiek od XIV do XVI to czas budowania potęgi władzy królewskiej we Francji. Jednakże nadal poszczególne terytoria i prowincje znajdujące się pod panowaniem królów Francji zachowywały swe ustrojowe odrębności. Pomimo zacieśnienia swobód

---

<sup>155</sup> Ibidem, s. 178.

<sup>156</sup> Ibidem, s. 178 i 186.

<sup>157</sup> Ibidem, s. 259.

<sup>158</sup> Protoplasta prefekta.

<sup>159</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 259.

miejskich<sup>160</sup> i przyłączania do Francji prowincji, które do tej pory znajdowały się jedynie w jej orbicie wpływów poprzez zależności lenne lub dynastyczne, dotychczasowe przywileje, zwyczaje i tradycje tych podmiotów, w większości pochodne systemu feudalnego, nie zostały całkowicie zlikwidowane. Odrębności takich prowincji, jak Bretania czy Prowansja, w świadomości społecznej stanowiły barierę chroniącą te obszary przed królewską wszechwładzą i tworzyły przyczółek oporu przeciw centralizacji.<sup>161</sup> Odrębności te przetrwały wiek absolutyzmu i rewolucję, by odrodzić się w końcu XIX i w XX wieku.

Niezależnie od istnienia wspomnianych odrębności władza królewska umacniała się, by w XVII i XVIII wieku osiągnąć apogeum: system monarchii absolutnej. Rządy kolejnych królów (Ludwik XIII, Ludwik XIV i Ludwik XV), a w ogromnej mierze podejmujących decyzje kardynałów Richelieu i Mazarina, charakteryzowały się we Francji totalną centralizacją władzy. Ograniczone zostały uprawnienia samorządów miast i władz prowincji. Przyczynił się do tego rozwój sieci drogowej. Za rządów Ludwika XIV wybudowano trzydzieści tysięcy kilometrów dróg,<sup>162</sup> co ułatwiało komunikację i kontrolę oddalonych terenów królestwa. W XVIII wieku pojawiły się koncepcje całkowitej reformy wszystkich instytucji lokalnych. Niejaki książę François de Choiseul, jeden z ministrów Ludwika XV, przedstawił propozycję, by w miastach powyżej 4 500 mieszkańców decyzje były podejmowane przez radę złożoną z czterech ławników (*échevins*) i sześciu radców (*conseillers*), której to miał przewodniczyć burmistrz - mer (*maire*) wybierany przez króla.<sup>163</sup> Co prawda propozycja została oficjalnie odrzucona, ale w rzeczywistości przeprowadzano szereg działań świadczących o ogromnym wpływie władzy centralnej na miejskie samorządy: burmistrzowie, konsulowie,<sup>164</sup> ławnicy byli faktycznie wskazywani przez króla lub intendentów.<sup>165</sup> Oficjalny nadzór nad finansami samorządów powstał z mocy obwieszczenia króla w 1683 roku. Od tej daty parafie i miasta francuskie musiały

---

<sup>160</sup> Miasta, w zamian za ochronę królów, zrzekały się sukcesywnie swoich przywilejów, a monarchowie kontrolowali coraz bardziej sprawy i finanse miejskie. P. Deyon, *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris 1996, s. 28.

<sup>161</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 262.

<sup>162</sup> P. Deyon, op. cit., s. 85.

<sup>163</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 39.

<sup>164</sup> Miasta na południu Francji, w obszarze *langue d'oc*, czyli wpływów kulturowych tej odmiany języka francuskiego, były zarządzane przez kolegium konsulów (*collège de consuls*), na północy zaś w obszarze wpływu *langue d'oïl*, przez radę miejską (*conseil*), której członkami byli ławnicy, reprezentanci bogatego mieszczaństwa, i radcy, reprezentanci arystokracji (*noblesse de robe i noblesse de naissance*). P. Deyon, op. cit., s. 36.

<sup>165</sup> Ibidem, s. 75.

składać sprawozdania finansowe intendentowi królewskiemu. Nie mogły też zaciągać pożyczek ani zobowiązań bez zgody przedstawiciela władzy centralnej. Samodzielność finansowa została w ten sposób odebrana samorządom lokalnym i przywrócono ją dopiero w roku 2003.

Niektórzy autorzy zwracają również uwagę na ciekawą cechę monarchii absolutnej: wszędzie tam, gdzie istniała groźba wybuchu partykularyzmów regionalnych, monarchia absolutna zachowywała instytucje świadczące o odrębności terytorium pozbawiając je jednocześnie treści i środków, które świadczyłyby o ich niezależnym charakterze.<sup>166</sup> Dlatego warto zwrócić tu uwagę, że w okresie umacniania się królewskiej władzy centralnej funkcjonowała instytucja, która świadczyć może i o demokratycznych załączkach władzy w niektórych prowincjach i o zdecentralizowanym i samorządowym jej charakterze, z zastrzeżeniem, iż zarówno przymiot demokratyczny jak i samorządowy tej instytucji powinien być pojmowany na miarę tamtej epoki. Mowa tu o instytucji stanów generalnych<sup>167</sup> i prowincjonalnych. Stany prowincjonalne to swoiste zgromadzenia regionalne, składające się ze stanu duchownego, szlacheckiego i trzeciego (wszyscy niezaliczani do kleru i szlachty) zwoływane przez królów już od XI wieku w niektórych częściach państwa francuskiego i księstwach powiązanych z osobą króla Francji systemem zależności lennych, w celu uchwalania (w dzisiejszym rozumieniu raczej uprawomocniania) obciążeń podatkowych skierowanych zwłaszcza na finansowanie wojen.<sup>168</sup> Zwoływanie stanów prowincjonalnych odbywało się zwłaszcza w XIII i XIV wieku<sup>169</sup>, a skutkiem ich obrad było sankcjonowanie wysokości pobieranych podatków na cele ogólnopaństwowe, jak i na wydatki lokalne.<sup>170</sup> Stany prowincjonalne, które były elementem systemu feudalnego we Francji, nie kojarzonego raczej z wolnością i niezależnością, stały się jednak symbolem tych wartości dla współczesnych. Jan Baszkiewicz zauważa, że stany prowincjonalne nie były jedynie ostoją partykularyzmu feudalnego, ale ich opinia stanowiła dla królów Francji legitymację do przyłączania kolejnych księstw do królestwa (np. Burgundia, Prowansja, Bretania).<sup>171</sup> Tak oto w *Encyklopedii* pod

---

<sup>166</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>167</sup> W zakresie zainteresowań tej pracy nie leży analiza instytucji stanów generalnych, ale należy o nich wspomnieć choćby ze względu na rolę, jaką odegrały bezpośrednio przed wybuchem rewolucji francuskiej w 1789 r. O genezie i historii stanów generalnych cf. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 152 i M. Picot, *Histoire des Etats généraux*, Paris 1888.

<sup>168</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 13.

<sup>169</sup> G. Duby, R. Mandron, op. cit., s. 165.

<sup>170</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 14.

<sup>171</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 197.

redakcją Denisa Diderota pisano o stanach prowincjonalnych: „stany prowincjonalne to najlepsze lekarstwo na niedogodności wielkiej monarchii [...] autorytet króla nie jest nigdzie indziej bardziej szanowany, nawet w krajach elekcyjnych. Prośby króla zaakceptowane przez przedstawicieli stanów pomagają ludowi zrozumieć ich słusność. W ten sposób stany prowincjonalne wyrażają bez przymusu wolę ludu”.<sup>172</sup> Królowie akceptowali istnienie tych instytucji, pozostawiając je, by zapewnić wrażenie współrządzenia królestwem. Po częstokroć stany prowincjonalne były jednak siedliskiem spisków i źródłem rebelii antykrólewskich (np. Normandia w 1639 r.) z elementami separatyzmu.<sup>173</sup> Dlatego też z biegiem lat królowie dążyli do eliminacji tego kłopotliwego pośrednika w prowincjach w stosunkach z poddanymi. I tak w XV wieku stany prowincjonalne zniknęły z Szampanii, na początku XVI wieku z Poitou, Maine, Anjou, potem kolejno zlikwidowano stany prowincjonalne w Quercy (1623), Delfinacie (1628), Normandii (1639), a w latach 1655 do 1662 w Périgord, la Marche, Berry, Bourbon, Owernii.<sup>174</sup> Do rewolucji pozostały czynne, acz fasadowe, zgromadzenia w Burgundii, Bretanii, Langwedocji, Prowansji, kilku okręgach w Gaskonii i we Flandrii.<sup>175</sup> Stany w tych prowincjach zlikwidowała Konstytuanta w 1789 roku jako instytucje, które były zaprzeczeniem idei równości obywateli francuskich. Równość była wówczas rozciągana na wszystkie aspekty życia, mówiono również o równości terytoriów.<sup>176</sup> Likwidacja stanów prowincjonalnych zapewniła tę równość, ale też na dwa stulecia skasowała we Francji odrębność i autonomię lokalną i regionalną, samorządność miejską, prawo do odrębności terytorialnej w ramach jednego państwa. Jednak przytoczona wielość nazw prowincji wskazuje na mnogość instytucji stanowych i świadczy o bogactwie życia lokalnego ówczesnej Francji.

Niezależnie od genezy instytucji stanów prowincjonalnych (system feudalny) ich istnienie potwierdza konieczność dialogu władzy centralnej i lokalnej w celu pogodzenia interesu ogólnego z lokalnymi i świadczy o tym, że państwo francuskie nie jest monolitem społeczno-politycznym, a poszczególne regiony mają historyczne prawo do odrębności.

---

<sup>172</sup> Cytat za P. Deyon, op. cit., s. 89. Tłumaczenie własne.

<sup>173</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 282. Separatyzmu w dzisiejszym rozumieniu tego terminu.

<sup>174</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 14.

<sup>175</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>176</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 49.

### 2.1.3. Skutki rewolucji francuskiej dla decentralizacji władzy publicznej we Francji

Sama rewolucja francuska nie doprowadziła bezpośrednio do centralizacji władzy publicznej we Francji. Wręcz przeciwnie, w samych *cahiers des doléances* przebrzmiewała nuta przywiązania społeczeństwa francuskiego do praw i przywilejów miast, regionów, prowincji, które były traktowane jako przeciwwaga dla władzy absolutnej króla.<sup>177</sup> Poza tym bezpośrednio po zburzeniu Bastylii w lipcu 1789 roku w Paryżu i innych miastach były organizowane niezależne od intendentów władze miejskie, które przejmowały wszystkie zadania zarządzania miastami. Autorzy zajmujący się tym okresem piszą o rewolucji miejskiej i triumfie decentralizacji władzy nad centralizmem monarszym.<sup>178</sup>

Porewolucyjny entuzjazm Francuzów przejawiający się w odradzaniu samorządów lokalnych, zwłaszcza miejskich, nie przełożył się bezpośrednio na działania podejmowane przez Konstytuante, zgromadzenie narodowe, które bezpośrednio po rewolucji normowało nowy porządek ustrojowy Francji. Pierwszą instytucją, która odczuła zmiany i tendencje porewolucyjne były prowincje i ich zgromadzenia. W nocy z 1 na 2 sierpnia 1789 przedstawiciele Delfinatu doprowadzili do uchwalenia przez Konstytuante dekretu anulującego dotychczasowy podział terytorialny kraju, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zniesienie praw i przywilejów prowincji jako przywilejów feudalnych.<sup>179</sup> W ten sposób powstała potrzeba stworzenia nowych ram organizacji terytorialnej kraju. W aktach prawnych w zakresie ustroju lokalnego Francji, uchwalanych przez Konstytuante w latach 1789 – 1791, widać wyraźnie sprzeczność zachodzącą między wartościami rewolucji: wolnościami lokalnymi i jednością narodową. „Rewolucja została przeprowadzona zarazem w imię wolności lokalnych i w imię uczuć narodowych. Wroga despotyzmowi ministrów starego porządku, chciała zdecentralizować królestwo jednocząc je równocześnie...”.<sup>180</sup> Te dwie sprzeczności to:

1. emancypacja gminy jako wspólnoty samorządowej (dekret z 14 grudnia 1789 roku),

---

<sup>177</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 398 oraz L. Aucoc, op. cit., s. 23.

<sup>178</sup> J. Baszkiewicz, op. cit., s. 402.

<sup>179</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 24.

<sup>180</sup> F. Furet, D. Richet, *La Révolution française*, Paris 1973, s. 55. Tłumaczenie własne.

2. utworzenie sztucznych<sup>181</sup> tworów administracyjnych, służących tylko i wyłącznie celom biurokracji centralnej:<sup>182</sup> departamentów, dystryktów i kantonów (dekret z 22 grudnia 1789 roku).

Dekretem z 14 grudnia 1789 roku w sprawie utworzenia władz gminnych Konstytuanta uchwaliła podział kraju na gminy (likwidując tym samym średniowieczne parafie) oraz ustrój gminy francuskiej. Powstały czterdzieści cztery tysiące gmin: każde miasto, miasteczko, wieś, parafia stała się najniższą jednostką administracyjną kraju i otrzymała status, który dziś nazywamy osobowością prawną.<sup>183</sup> W ten sposób Konstytuanta utrwaliła rozdrobnienie samorządów lokalnych we Francji, charakterystyczne dla tego kraju do dzisiaj i ułatwiła wzrost nadzoru państwa nad słabą ekonomicznie gminą. Sam ustrój gminy miał z pozoru charakter świadczący o dużej niezależności. Rada gminy była wybierana w drodze głosowania przez obywateli czynnych, czyli płacących podatki, których wartość odpowiadała przynajmniej dochodowi uzyskiwanemu przez dziesięć dni pracy.<sup>184</sup> Rada gminy była wybierana na dwa lata. Burmistrz (*maire*) był wybierany spośród członków rady, z niej wywodzili się również pozostali urzędnicy gminni. Gmina zajmowała się zarządzaniem majątkiem gminnym, utrzymaniem dróg, zapewnieniem administracji gminnej, ale wykonywała również zadania zlecane przez państwo na przykład zbieranie podatków ogólnych.<sup>185</sup> Jednak w każdej radzie gminnej znajdował się reprezentant króla (*procureur-syndic*) czuwający nad aplikacją prawa.<sup>186</sup> Gminy musiały składać sprawozdania finansowe

---

<sup>181</sup> W niektórych publikacjach znajduje się teza, iż podział Francji na departamenty nie był podziałem sztucznym. Przy dokonywaniu podziału Francji na departamenty w większości stosowano się do tradycji historycznej i geograficznych naturalnych granic terytoriów. Takie analizy przeprowadzano już w XIX wieku: „podział kraju dokonany w 1790 roku nie przerwał naturalnych związków pomiędzy terytoriami, a departamenty nie są tworami tak bardzo sztucznymi, jak siły feudalne starały się to wszystkim uzmysłowić.” M. de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées*, Paris 1881, s. 33. Tłumaczenie własne. Genezą głoszenia takich tez była konieczność udowodnienia adwersarzom słuszności koncepcji podziału administracyjnego kraju. Jacques Guillaume Thouret, deputowany stanu trzeciego do Stanów Generalnych z Rouen, tak przekonywał na forum Konstytuanty o słuszności podziału Francji na departamenty: „Uczucia i przywiązanie niektórych do jedności prowincji, którym to tak zagraża projekt Komitetu [grupa w ramach Konstytuanty], nie powinny być urażone, ponieważ żadna prowincja nie zostanie unicestwiona ani rozczłonkowana. Nie przestanie być przecież ona prowincją noszącą tę samą nazwę, co przedtem; będzie tylko na nowo podzielona w celu łatwego nią administrowania i wybierania reprezentantów Narodu”. Tłumaczenie własne. Jak słusznie zauważył Leon Aucoc, Thouret, elokwentny adwokat z wykształcenia, zapomniał w swoim wystąpieniu zwrócić uwagę, że ta prowincja nie będzie posiadała żadnych organów, które będą mogły świadczyć o tym, że jest wciąż żywa. Cf. L. Aucoc, op. cit., s. 25.

<sup>182</sup> P. Deyon, op. cit., s. 107.

<sup>183</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 51.

<sup>184</sup> P. Deyon, op. cit., s. 118.

<sup>185</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 53.

<sup>186</sup> P. Deyon, op. cit., s. 118.

intendentowi, działającemu teraz w imieniu nowej władzy. Te dwa elementy ukazują, jak pozorna była decentralizacja władzy publicznej bezpośrednio po wielkiej rewolucji, zarówno w aspekcie politycznym, jak i wymiarze ekonomicznym. Decentralizacja ta na poziomie gminnym miała wymiar administracyjny, z elementami samorządu politycznego (bezpośrednie wybory rady, oczywiście ograniczone cenzusem majątkowym).

Drugi dekret, z 22 grudnia 1789, konstytuujący podział kraju na nowe jednostki administracyjne, departamenty, i mniejsze od nich dystrykty i kantony, jest jeszcze bardziej symptomatyczny i ukazuje wyraźnie rysujące się tendencje centralistyczne. Zasluguje on na szczególną uwagę, tym bardziej, że powstały byt administracyjny, departament, jest obecnie samorządową wspólnotą terytorialną we Francji. Jak zauważono wcześniej, powstanie departamentów dokonało się w imię zniesienia partykularyzmów i przywilejów lokalnych utożsamianych z systemem feudalnym i starym porządkiem. Ciekawe były koncepcje podziału terytorialnego na departamenty. Pierwszy projekt, inspirowany wpływami racjonalizmu oświeceniowego, zakładał podział kraju na osiemdziesiąt kwadratowych jednostek administracyjnych (forma tych położonych nad morzem nie byłaby, oczywiście, kwadratem), z których każdy podzielony miał być na dziewięć obszarów gminnych, z których każdy miał dzielić się znów na kolejne dziewięć kantonów. Ten matematyczno-geometryczny podział kraju, nazwany podziałem na równe obszary (*division par espaces égaux*) lub systemem *gigogne*<sup>187</sup> pozwoliłyby, zdaniem projektodawców<sup>188</sup> administrować krajem bez przeszkód i, co najważniejsze, zwalczyć przeżytki feudalizmu. Na szczęście Konstytuanta nie była ciałem na tyle nieroztropnym, by dać się ponieść przedstawionej argumentacji. Pomysł ten jednak ukazuje nastroje panujące w zgromadzeniu. Uchwalony 22 grudnia 1789 roku dekret podzielił Francję na osiemdziesiąt pięć departamentów (już 26 lutego 1790 roku zmodyfikowano ten podział i utworzono ostatecznie osiemdziesiąt trzy departamenty), obejmujących od sześciu do dziewięciu dystryktów, podzielonych z kolei na kantony, a te na gminy.<sup>189</sup> Coś tam z systemu

---

<sup>187</sup> W języku francuskim wyraz *gigogne* oznacza postać komiczną ogromnej kobiety stworzoną w teatrze francuskim w XVII wieku, otoczonej licznym potomstwem wychylających się spomiędzy przepastnych spódnic; w późniejszym okresie nazwano tak również komplet rozkładanych stolików, rozkładane łóżko. Według *Petit Robert. Dictionnaire...*, s. 866. Jak widać, nie brakowało pewnej dozy humoru członkom Konstytuanty pod koniec XVIII wieku.

<sup>188</sup> A byli nimi wspominany już Thouret oraz Emmanuel-Joseph Sieyès, również deputowany do Stanów Generalnych, z Paryża, a następnie członek Komitetu Konstytuanty. Cf. J.-M. Ohnet, op. cit., s. 50.

<sup>189</sup> Ibidem, s. 51.



*gigogne* pozostało.... W ten sposób powstała we Francji nowa lokalna przestrzeń administracyjna, która z pewnymi modyfikacjami przetrwała do dzisiaj. Co ciekawe, zarówno departament, dystrykt i kanton, jak i gmina, miały wybieralne zgromadzenia. Niestety, za tym manifestem politycznym nie poszły żadne konkretne kompetencje, dlatego trudno mówić o jakiegokolwiek autonomii nowych jednostek administracyjnych. Departament to tylko i wyłącznie jednostka podziału terytorialnego kraju ułatwiająca administracji centralnej zarządzanie oraz organizowanie wyborów, a dystrykt i kanton były jednostkami pomocniczymi. Umieszczenie siedziby departamentu w miejscowości, do której można było dojechać konno w ciągu jednego dnia z każdego miejsca w departamencie potwierdza, że nowy podział administracyjny kraju był narzędziem centralizacji władzy i nie miał nic wspólnego z respektowaniem swobód samorządowych obywateli.<sup>190</sup> Zresztą wybieralność zgromadzeń została uchylona dekretem z 4 grudnia 1793 r.<sup>191</sup>

W bezpośrednim okresie porewolucyjnym jeszcze jedno zjawisko historyczne miało wpływ na późniejszą kondycję władzy we Francji na szczeblu niższym od centralnego: *révolte fédéraliste* żyrondistów. Wybuch rewolucji francuskiej spowodował niespotykany ferment społeczny, ale również dał asumpt do walki politycznej stronnictw w ramach zgromadzenia narodowego. Właśnie w tym okresie polityczna walka o władzę opuściła po raz pierwszy dwór królewski i przeniosła się na forum zgromadzeń i na ulice. W kontekście historyczno-politycznym trzeba rozpatrywać konflikt powstały między dwoma grupami rewolucjonistów: żyrondistami i jakobinami<sup>192</sup>, w którym zwyciężyli ci drudzy, a wraz z nimi idea jedności i niepodzielności państwa francuskiego, która zdominowała życie społeczno-polityczne Francji do roku 1892. Jakobini mianowicie, wykorzystując ferment wewnętrzny – w 1892 roku powstania i buntury chłopskie objęły sześćdziesiąt departamentów,

---

<sup>190</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>191</sup> Ibidem, s. 58. Oryginalnie dekret ten datowany jest już według kalendarza republikańskiego na 14 frimaira An II. W październiku 1893 roku zgromadzenie wprowadziło nowy kalendarz, który rozpoczął obliczanie czasu we Francji od 22 września 1892 r. – rok (An) I (przesilenie jesienno-letnie oraz data rozpoczęcia Pierwszej Republiki). Nowy kalendarz wprowadził nowe miesiące (*vendémiaire, brumaire, frimaire, nivôse, pluviôse, ventôse, germinal, floreal, prairial, messidor, thermidor, fructidor*), którymi oznaczano czas.

<sup>192</sup> Wielu posłów frakcji żyrondistów pochodziło z departamentu Gironde, sama nazwa stronnictwa została spopularyzowana w XIX wieku, wcześniej to stronnictwo nazywano brissotynami, od nazwiska przywódcy, dziennikarza Jakuba Brissota. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 421. Jakobini nazwę swą zawdzięczają miejscu spotkań swojego klubu politycznego, gdzie mieścił się klasztor zakonu jakobinów. J. Baszkiewicz, op. cit., s. 409.

najsłynniejszy z nich to wydarzenia w Wandei<sup>193</sup> - oraz umiarkowanie rojalistyczny stosunek partii żyrondistów do przemian społecznych i ustrojowych, oskarżyli przeciwników politycznych o chęć rozbicia Francji na państwa federacyjne. Oczywiście oskarżenie to było tylko i wyłącznie pretekstem i elementem walki politycznej, ale stało się w świadomości społeczeństwa francuskiego obsesją zbiorową i zostało wykorzystane jako bezpośredni pretekst rozprawy z przeciwnikami politycznymi w okresie Wielkiego Terroru.<sup>194</sup> Jakobiński działacz, Bertrand Barère, w taki sposób uzmysławiał Konstytuancie, w swoim wystąpieniu z 21 ventôsa Roku II (1794 r.), zagrożenie federalizmem dla jedności i niepodzielności Francji: „Oto dzieło naszej nieśmiertelnej rewolucji [mowa o Francji po rewolucji]. A federalizm jest wciąż obecny, by niszczyć i prześladować nasze dzieło na każdym kroku. Ten federalizm to groźna choroba charakteryzująca się upodobaniem do partykularyzmu, zgniłych interesów lokalnych, skurczeniem mózgu, egoizmem, niczym nie uzasadnioną dumą, pychą i próżnością oraz nedorzeczną nienawiścią i chęcią pomsty w stosunku do najpiękniejszego miasta świata, Paryża”.<sup>195</sup> W ten sposób pozorna decentralizacja, dzieło pierwszego porewolucyjnego zgromadzenia narodowego, została obnażona i wykorzystana do walki politycznej. Jedność i niepodzielność Francji zwyciężyły i zdominowały system władzy publicznej we Francji na ponad sto pięćdziesiąt lat. Co prawda, pewnego rodzaju retusze stosunków władzy centralnej i lokalnej raczej o charakterze normatywnym, a nie historycznym mimo rozlicznych zmian ustrojów i rządów w XIX i w I połowie XX wieku we Francji, miały miejsce w późniejszym okresie, ale o faktycznej decentralizacji władzy publicznej we Francji można mówić dopiero od II połowy XX wieku.

## **2.2. Prawnoinstytucjonalne przesłanki decentralizacji we Francji**

Po rewolucji Francja zmieniała piętnaście razy ustrój polityczny, i na przestrzeni prawie stu siedemdziesięciu lat miała aż piętnaście konstytucji. Pomimo tak bogatych procesów historyczno-politycznych, żaden z systemów rządów we Francji nie wpłynął w sposób znaczący na zależności występujące pomiędzy władzą centralną a lokalną. Idea Francji jednej i niepodzielnej zdominowała życie społeczne i polityczne w XIX i XX wieku do początku lat osiemdziesiątych. Piszac o przesłankach prawnych

---

<sup>193</sup> P. Deyon, op. cit., s. 125.

<sup>194</sup> Ibidem, s. 121.

<sup>195</sup> Ibidem, s. 121. Tłumaczenie własne.

decentralizacji władzy publicznej we Francji należy zwrócić uwagę, że poszczególne akty normatywne regulujące system administracji lokalnej we Francji nie wprowadzały zasadniczych zmian ustrojowych w tym zakresie, miały raczej charakter poprawek stworzonego bezpośrednio po rewolucji systemu, niezależnie od towarzyszącej czasem tym zmianom retoryki. Natomiast, choć w roku 1982 nie doszło do rewizji konstytucji francuskiej z 1958 pod kątem zmiany pozycji wspólnot terytorialnych, charakter i jakość modyfikacji systemowych wprowadzonych przez ustawy zwykłe w tym okresie są uważane za te, które rozpoczęły proces faktycznej modyfikacji pozycji ustrojowej wspólnot terytorialnych we Francji. Zwieńczeniem tych reform było uchwalenie w 2003 r. noweli konstytucyjnej wprowadzającej zasadę decentralizacji terytorium do kanonu zasad konstytucyjnych z jednoczesnym uzupełnieniem listy wspólnot terytorialnych o region.

W tym punkcie pracy zostanie przedstawiona pozycja ustrojowa wspólnot terytorialnych we francuskich konstytucjach z jednoczesnym wskazaniem na współczesne konstytucyjne zasady odnoszące się do ustroju samorządu terytorialnego we Francji. Poza tym omówione zostanie ustawodawstwo zwykłe regulujące funkcjonowanie francuskich wspólnot terytorialnych. Ponadto poruszony zostanie aspekt zawężania procesu decentralizacji władzy publicznej do sfery prawa i stosunków administracyjnych, co wynika wprost z traktowania wspólnot terytorialnych we francuskiej doktrynie jako jednostek terytorialnych wykonujących funkcje administracji publicznej, a dopiero w drugiej kolejności jako podmiotów politycznych. Takie podejście tłumaczy ideologia rewolucyjna i szeroko pojęte wartości republikańskie, według których to państwo jest gwarantem wolności i równości obywatelskich. Po rewolucji francuskiej pojawił się monopol państwa w stosunkach z obywatelami.<sup>196</sup> Dlatego też pojęcie centralizacji i decentralizacji na gruncie prawnym zostało zawężone do administracyjno-technicznego charakteru, ponieważ wspólnoty terytorialne na poziomie centralnym zostały doktrynalnie pozbawione cech politycznych.

---

<sup>196</sup> P. Legendre, *Perspektywy historyczne systemu administracji francuskiej* [in:] *Administracja...*, s. 18.

### 2.2.1. Pozycja prawna podmiotów terytorialnych w konstytucjach francuskich

Konstytucja to akt normatywny, który z końcem wieku XVIII, za sprawą między innymi rewolucji francuskiej, idei oświeceniowych ale też zjawisk historycznych występujących w Ameryce Północnej, stał się podstawą, fundamentem funkcjonowania współczesnego państwa narodowego (ostatnie wydarzenia w Europie ukazują, że nie tylko państwo, ale również organizacja ponadnarodowa nadaje konstytucji fundamentalne znaczenie)<sup>197</sup>. Konstytucja normuje stosunki w państwie pomiędzy poszczególnymi władzami, dlatego też w pierwszej kolejności to analiza przepisów konstytucyjnych funkcjonujących w danym systemie politycznym pozwala zdefiniować formę państwa, jego reżim polityczny i strukturę terytorialną, a tym samym pozycję ustrojową władzy terytorialnej w relacji z władzą centralną. Wielość systemów rządów i aktów konstytucyjnych we Francji powoduje, że w celu zachowania przejrzystości, a zarazem rozsądnej zwięzłości wywodu, przyjęto tu formę tabelarycznego zestawienia, w którym zebrano elementy poszczególnych konstytucji świadczące o pozycji władzy lokalnej we francuskim porządku prawnoustrojowym.

Tabela 1. Władza lokalna we francuskich konstytucjach od roku 1791 do 2003.

Konstytucja i ustrój polityczny	Pozycja podmiotów władzy lokalnej w konstytucji
Konstytucja z 1791 roku – rewolucja francuska	Sześć artykułów rozdziału czwartego odnosiło się do zagadnień nowego ustroju lokalnego Francji. Gmina nie była podmiotem o charakterze konstytucyjnym. Departament został określony jako okręg administracyjny i wyborczy nieposiadający osobowości prawnej i własnego budżetu ani też kompetencji.; na jego czele znajdowało się ciało pochodzące z wyborów, którego uchwały podlegały zatwierdzeniu przez przedstawiciela administracji centralnej. Nie istniał podział na wyższe od departamentu jednostki administracyjne. <sup>198</sup> Pomimo pozornej decentralizacji przejawianej w dekretach władzy ustawodawczej, w konstytucji widać wyraźnie tendencje centralistyczne. Pogrzebano rozwój historycznych prowincji – regionów.

<sup>197</sup> 29 października 2004 r. szefowie państw członkowskich Unii Europejskiej podpisali Konstytucję dla Europy, choć jej wejście w życie warunkowane jest ratyfikacją dokumentu przez kraje członkowskie, co staje się coraz bardziej wątpliwe po odrzuceniu jej w referendum we Francji i Holandii. Kolejne prezydencje Unii Europejskiej podejmowały próby przededefiniowania formy i treści tego aktu. W 2007 roku konstytucję przemianowano na traktat reformujący, który oczekuje na ratyfikację w krajach członkowskich.

<sup>198</sup> P. Deyon, op. cit., s. 118 i 119. Departament to jednocześnie okręg wyborczy do ciała ustawodawczego. Cf. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789-1958)*, Białystok 1996, s. 95-96.

Konstytucja z 1793 roku – Pierwsza Republika	Zachowano w tym akcie normatywnym przepisy konstytucji z 1791, ale zniknęły wybieralne w departamentach rady. <sup>199</sup> Ten akt normatywny był skutkiem walki politycznej toczonej pomiędzy żyrondistami i jakobinami i zwycięstwa tych drugich. Centralizm władzy umocnił się.
Konstytucja z 1795 roku (An III) - Dyrektoriat	Dokonano nowego podziału administracyjnego: departamenty podzielono na kantony, w których skład wchodziły gminy. W każdej gminie zainstalowano komisarza rządowego, wybieranego przez mieszkańców, ale mianowanego przez rząd. <sup>200</sup> Gminy wiejskie straciły osobowość prawną. Kanton był jedynie okręgiem wyborczym. Na czele departamentu stał pięcioosobowy zarząd podporządkowany władzy wykonawczej na szczeblu centralnym. <sup>201</sup> Kolejne umocnienie władzy centralnej.
Konstytucja z 1800 roku (An VIII) – Konsulat	Nowy podział na departamenty (98), które podzielono na okręgi (400) ( <i>arrondissement</i> ), przy czym zachowano podział na kantony jako okręgi wyborcze. W departamencie powstał urząd prefekta, w każdym okręgu zaś urząd podprefekta. W gminie władzę reprezentował mer. Zarówno prefekt, podprefekt jak mer byli mianowani przez władzę wykonawczą. <sup>202</sup> Ponadto przywrócono rady generalne w departamentach, stworzono rady w okręgach i przywrócono w gminach, jako ciała uchwałodawcze. Jednakże członkowie tych ciał byli również wskazywani przez władzę centralną. <sup>203</sup> Ta konstytucja to apogeum centralizacji. <sup>204</sup> Oto, w jaki sposób poseł sprawozdawca uzasadniał zniesienie wybieralności merów przed zgromadzeniem ustawodawczym w gminach francuskich: „Są oni [merowie] instrumentem w rękach Rządu a nie przedstawicielami rządzonych. Przyzwolenie na ich wybieranie przez lud może być dokonane jedynie w konstytucji państwa federacyjnego lub jeżeli konstytucja służy osłabieniu i zniesieniu przeżytków systemu feudalnego. W państwie, które umacnia swą jedność i dąży do idealnej integralności, funkcjonariusze publiczni są ramionami i rękami władzy centralnej i najwyższej”. <sup>205</sup>
Konstytucja z 1802 roku (An X) – Konsulat dożywotni	Nie zmieniła rozwiązań ustrojowych na szczeblu lokalnym.
Konstytucja z 1804 roku (An XII) – Cesarstwo	Nie zmieniła rozwiązań ustrojowych na szczeblu lokalnym.
Karta konstytucyjna z 1814 roku - Restauracja	Nie zmieniła rozwiązań ustrojowych na szczeblu lokalnym, choć w preambule Karty znalazły się słowa: „Gminy zawdzięczają swe wyzwolenie Ludwikowi Grubemu, potwierdzenie i rozciągnięcie swoich przywilejów przez Ludwika Świętego i Filipa Pięknego” <sup>206</sup> . Rozpoczęło to krytykę napoleońskiego centralizmu przez niektórych posłów. Pierre Royer-Collard na forum Izby Deputowanych w 1818 roku przekonywał „Gmina, tak jak rodzina, jest przed państwem. Prawo powinno ją chronić a nie tworzyć. Nie

<sup>199</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 58.

<sup>200</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 29.

<sup>201</sup> P. Deyon, op. cit., s. 127.

<sup>202</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>203</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 33.

<sup>204</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 61.

<sup>205</sup> P. Deyon, op. cit., s. 134. Tłumaczenie własne.

<sup>206</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 33. Tłumaczenie własne.

	ma legitymacji do rządzenia gminą ten, kto nie został wybrany przez jej mieszkańców.” <sup>207</sup> Widać ożywienie wśród prawników i polityków, którego owocem stały się dwa projekty reform (1821 i 1829) przywracające wybieralność merów i rad gminnych. Oba zostały odrzucone. <sup>208</sup>
Karta konstytucyjna z 1830 roku – Monarchia lipcowa	W artykule 16 tej karty (nazywanej kartą zrewidowaną) zawarto deklarację, iż „instytucje departamentalne i gminne powinny być ustanowione przez wybory”. <sup>209</sup> Konsekwencją treści preambuły było uchwalenie ustaw (w 1831 roku, w 1833 i 1837), które przywróciły wybieralność rady gminnej w wyborach. Mer był wybierany przez członków rady, a mianowany przez prefekta (w gminach do 3 tys. mieszkańców) lub rząd (w gminach powyżej 3 tys. mieszkańców). Wyposażono gminę w konkretne kompetencje: prowadzenie szkół podstawowych, utrzymanie dróg. Gmina odzyskała osobowość prawną. <sup>210</sup> W departamencie natomiast stworzono wybieralną radę (jeden radny na kanton), stanowiącą ciało uchwałodawcze. Jej przewodniczącym był prefekt, przedstawiciel rządu i władza wykonawcza w departamencie. <sup>211</sup> Prefekt kontrolował i departament i gminę, a w doktrynie pojawiło się pojęcie nadzoru ( <i>tutelle</i> ), <sup>212</sup> które towarzyszyło stosunkom władzy centralnej i lokalnej we Francji do 1982 roku.
Konstytucja z 1848 roku – Druga Republika	Konstytucja ta powtórzyła system stworzony poprzednio, z małymi modyfikacjami. Rada gminy i rada generalna w departamencie były wybierane. Burmistrza w gminach do 6 tys. mieszkańców wybierała rada spośród swoich członków, a w większych mianował rząd. Pozycja prefekta nie zmieniła się. Natomiast art. 80 konstytucji dał prawo prezydentowi republiki do rozwiązywania rady gminy i odwoływania mera. <sup>213</sup> Widać wyraźnie pewną tendencję do usamodzielniania wspólnot gminnych, ale także rozwój narzędzi nadzorczych. Natomiast departament pozostał narzędziem <i>stricte</i> centralizacyjnym.
Konstytucja z 1851 roku – Republika bonapartystyczna	To prowizoryczne prawo konstytucyjne nie dotyczyło kwestii władzy lokalnej.
Konstytucja z 1852 roku – Drugie Cesarstwo	Mer znów pochodził z nominacji prefekta (art. 57). Konstytucja przywróciła ortodoksyjnie centralistyczny system z okresu Cesarstwa. <sup>214</sup>
Konstytucja z 1875 roku – Trzecia Republika	Konstytucja ta służyła republice przez siedemdziesiąt lat. Była bardzo zwięzła w treści i nie zawierała w sobie postanowień dotyczących samego sposobu funkcjonowania poszczególnych organów państwa. <sup>215</sup> Również relacje pomiędzy władzą centralną a lokalną pozostawiono w zasięgu ustawodawstwa zwykłego i praktyki administracyjnej. Dzięki temu, małymi krokami, gmina francuska stawała się coraz bardziej samodzielna. Skutkiem osłabienia Drugiego Cesarstwa, postępującego od początku lat

<sup>207</sup> Ibidem, s. 34. Tłumaczenie własne.

<sup>208</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>209</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>210</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 72.

<sup>211</sup> P. Deyon, op. cit., s. 147.

<sup>212</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 35.

<sup>213</sup> P. Deyon, op. cit., s. 152.

<sup>214</sup> Ibidem, s. 156-157.

<sup>215</sup> M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870-1958*, Warszawa 1963, s. 55.

	sześćdziesiątych XIX wieku, było wprowadzanie zmian w ustawodawstwie, które doprowadziły do ustabilizowania stosunków władzy centralnej i lokalnej we Francji. Okres Trzeciej Republiki charakteryzuje się ożywieniem życia politycznego i definiowaniem stosunku partii politycznych do decentralizacji, a także pojawieniem się głosów „regionalnych”.
Ustawa konstytucyjna z 1940 roku – Państwo Francuskie	Sama ustawa konstytucyjna nie podnosiła kwestii władzy lokalnej, ale ustawodawstwo <sup>216</sup> z tamtego okresu poruszyło sprawę „regionalizacji”. Terytorium zostało podzielone na 10 prowincji, na czele których stali prefekci regionu. Była to „regionalizacja” czysto administracyjna i służyła w szczególności jako aparat walki z francuskim ruchem oporu. <sup>217</sup>
Konstytucja z 1946 roku – Czwarta Republika	Przedostatni rozdział X (art. 85 do 89) tej konstytucji dotyczył wspólnot terytorialnych ( <i>collectivités territoriales</i> ). Artykuł 85 konstytucji brzmiał „Republika francuska, jedna i niepodzielna, uznaje istnienie wspólnot terytorialnych. Wspólnotami tymi są gminy, departamenty i terytoria zamorskie.” <sup>218</sup> Ustawie pozostawiono ustalenie organizacji wspólnot, nadzór nad działalnością wspólnot, prowadzoną przez przedstawiciela rządu w terenie na poziomie departamentu. Ponadto przewidziano, że ustawy mogą regulować odrębne statusy niektórych departamentów i dużych miast. Art. 87 stwierdzał, że wspólnoty terytorialne same administrują swoimi sprawami za pomocą rad wybieranych w wyborach powszechnych, a wykonanie uchwał należy do merów w gminie i przewodniczących rad w departamentach. Konstytucja nie wspominała nic o osobowości prawnej wspólnot terytorialnych, nie określała ram wolności lokalnych ani ram samodzielności finansowej gmin i departamentów pozostawiając tę problematykę ustawom. Gminy i departamenty pozostały w okresie Czwartej Republiki bardziej okręgami administracyjnymi, aniżeli samorządowymi wspólnotami terytorialnymi. W tekście konstytucji podkreślana jest jedność i niepodzielność Francji, ale trzeba zwrócić uwagę, że stworzono konstytucyjny organ, Radę Republiki, która miała stanowić reprezentację wspólnot terytorialnych na szczeblu centralnym, nie dając jej żadnej realnej władzy decydowania. Większość przepisów konstytucji z 1946 pozostała martwa, bo nie doszło do uchwalenia aktów niższej rangi, które miały uszczegóławiać postanowienia konstytucji. <sup>219</sup>
Konstytucja z 1958 roku – Piąta Republika	Konstytucja z 4 października 1958 roku <sup>220</sup> , która obowiązuje do dziś we Francji (była kilkadziesiąt razy modyfikowana) poświęca rozdział XI <sup>221</sup> wspólnotom terytorialnym. Nie było już w części konstytucji poświęconej wspólnotom terytorialnym odniesienia do jedności i niepodzielności Republiki. Art. 72 wymienił te wspólnoty (gminy, departamenty, terytoria zamorskie), ale dawał

<sup>216</sup> Państwo Vichy budowano „stosami dzienników ustaw”. M. Sobolewski, op. cit., s. 202.

<sup>217</sup> P. Barral, *Idéal et pratique du régionalisme sous le régime de Vichy*, „Revue française de science politique”, 1974, s. 921.

<sup>218</sup> Tłumaczenie własne na podstawie tekstu konstytucji z 27 października 1946 zamieszczonego w publikacji *Les institutions de la Quatrième République. Document d'études*, „Droit constitutionnel et institutions politiques” nr 1.10, La Documentation française, Paris 1995.

<sup>219</sup> R. Delbo, *La décentralisation depuis 1945*, Paris 2005, s. 7.

<sup>220</sup> Tekst pierwotny: *Journal Officiel de la République française du 5 octobre 1958*, s. 9151. W pracy francuski dziennik ustaw jest oznaczany skrótem J. O.

<sup>221</sup> Od 1993 rozdział XII ze względu na dodanie przed nim innego rozdziału, co spowodowało zmianę numeracji począwszy od starego rozdziału X do XVI.

	<p>również możliwość „stworzenia innych wspólnot terytorialnych w drodze ustawy”. To postanowienie konstytucji stało się podstawową przesłanką prawną do powstania regionów we Francji. Nadal w konstytucji znajdował się przepis zapewniający wybór członków rad gminnych i generalnych w drodze wyborów powszechnych. Ponadto utrzymana została silna pozycja przedstawiciela rządu w departamencie. Pozostałe kwestie związane z reżimem lokalnym Francji pozostawiono ustawom. Jednak w tej konstytucji (art. 34) znalazło się już miejsce na uznanie, że kompetencje i źródła dochodów wspólnot terytorialnych powinny być zdefiniowane w ustawie, można więc uznać, że samorządność finansowa wspólnot terytorialnych stała się zasadą ustrojową, choć ułomną.<sup>222</sup> Poza tym warto zwrócić uwagę na brzmienie artykułu 24 „Senat zapewnia reprezentację wspólnot terytorialnych”,<sup>223</sup> co było wyrazem uznania istnienia nie tylko interesu ogólnego republiki, ale również prawa wspólnot terytorialnych do wyrażania interesów lokalnych.</p>
--	---

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli zestawienie pozycji władzy lokalnej we Francji w poszczególnych konstytucjach francuskich ukazuje, że w ciągu kilkudziesięciu lat po wielkiej rewolucji pozycja ustrojowa wspólnot terytorialnych charakteryzowała się niestabilnością (Jan Baszkiewicz napisał, że rewolucja francuska sferę wolności najpierw niebywale poszerzyła, potem ścieśniła<sup>224</sup>) i częstymi zmianami, z wyraźną tendencją centralistyczną. Tendencja ta objawiła się eliminacją z systemu władzy wspólnot lokalnych o charakterze regionalnym. Dopiero konstytucja z 1958 roku stworzyła ustrojową możliwość ich kreowania. Ponadto centralistyczny charakter władzy objawił się w próbie zrationalizowania życia zbiorowego: stworzono nową jednostkę terytorialną, departament, i wprowadzono ją do systemu władzy nadając jej pozycję instytucji konstytucyjnej.

Poszczególne reżimy konstytucyjne Francji uznawały gminę za naturalną wspólnotę terytorialną i mimo zakusów na jej samodzielność i dużą zależność od władzy centralnej, nie przeprowadzono nigdy sztucznego podziału terytorium na gminy, lecz konsekwentnie zachowywano zasadę, iż naturalne najmniejsze wspólnoty ludzkie mają prawo do administrowania swoimi sprawami, choć pod ścisłą kontrolą państwa.

Departament, posiadający cechy okręgu administracyjnego, a nie wspólnoty terytorialnej, w toku XIX i XX wieku, dzięki formalnej pozycji ustrojowej w porządku konstytucyjnym, nabrał faktycznych atrybutów wspólnoty terytorialnej.

<sup>222</sup> H. Portelli, *Etat, organisation territoriale: de la „réforme” aux évolutions constitutionnelles*, „Les Cahiers de l’Institut de la Décentralisation”, Nr 5, Paris 2001, s. 25.

<sup>223</sup> Tłumaczenie własne na podstawie tekstu konstytucji.

<sup>224</sup> J. Baszkiewicz, *Francja nowożytna. Szkice z historii wieków XVIII-XX*, Poznań 2002, s. 7.



Region, jako wspólnota samorządowa, nie istniał we francuskim porządku konstytucyjnym aż do roku 2003. W latach po drugiej wojnie światowej był obecny w systemie administracyjnym przyjmując różne nazwy i służąc dekoncentracji władzy publicznej (regionalizacji funkcjonalnej), aż do roku 1982, gdy ustawodawstwo zwykle postawiło go w tym samym rzędzie, co gminę i departament, przewidując jednak dla niego pozycję ułomną w stosunku do tych dwóch pierwszych wspólnot (nieobecność w konstytucji, pierwsze wybory powszechne do rad regionalnych dopiero w 1986 roku). Nowela konstytucyjna z 2003 roku wprowadziła regiony francuskie na poziom ustawy zasadniczej, co zrównało ich pozycję ustrojową i prawną z gminami, departamentami i obszarami zamorskimi.

Francuski ustrój państwowy wprowadził w państwie unitarnym rozwiązanie instytucjonalne charakterystyczne dla ustrojów federalnych: drugą izbę parlamentu, Senat, zapewniającą reprezentację wspólnot terytorialnych. Senat jest wyższą izbą parlamentu francuskiego, której korzenie sięgają lat porewolucyjnych.<sup>225</sup> Konstytucja z 1958 roku w art. 24 wymienia go jako izbę parlamentu, definiując jednocześnie sposób jego wyboru (wybory pośrednie) i określając jego funkcję jako reprezentację wspólnot terytorialnych oraz Francuzów osiadłych poza Francją. Pozostałe elementy tej instytucji, a więc liczbę członków, sposób i warunki ich wyboru, analogicznie do zgromadzenia narodowego, ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia w drodze ustawy organicznej. W początkowym okresie Piątej Republiki Senat był instytucją, która kilkakrotnie wchodziła w konflikt z władzą wykonawczą: w 1962 roku nie poparł generała Charlesa de Gaulle'a w trakcie referendum w sprawie powszechnych wyborów prezydenta republiki, a generał „odpłacił się” Senatowi próbując osłabić jego pozycję w drodze referendum (przegranego) w 1969 roku; de Gaulle planował, iż Senat w części pozostanie izbą reprezentującą wspólnoty terytorialne, a w części środowiska zawodowe, gospodarcze i społeczne. Po rezygnacji de Gaulle'a ze stanowiska prezydenta aż do wyboru George'a Pompidou, funkcję tę pełnił Alain Poher, ówczesny przewodniczący wyższej izby parlamentu. W późniejszym okresie Senat umocnił swoją pozycję jako druga izba parlamentu, która stanowi w oczach opinii publicznej

---

<sup>225</sup> Kolejno druga izba nazywała się *Conseil des Anciens* (Rada Starszych) w latach 1795-1799, *Sénat Conservateur* (Senat Konserwatywny) w latach 1799-1814, *Chambre des Paires* (Izba Parów) w latach 1814-1848, *le Sénat* (Senat) w latach 1851-1940, *Conseil de la République* (Rada Republiki) w latach 1946-1958, by w roku 1958 powrócić jako Senat. Na temat historii wyższej izby parlamentu francuskiego cf. J. Baguenard, *Le Sénat*, Paris 1997 oraz. M. Baroli, D. Robert, *Du Conseil de la République au Sénat*, Paris 2002.

„przeciwagę dla władzy niższej izby parlamentu”.<sup>226</sup> Wybory do Senatu mają charakter pośredni: w każdym departamencie znajduje się kolegium elektorskie (*collège électoral*) składające się z deputowanych z tego departamentu, przedstawicieli radnych gminnych, radnych zasiadających w radach generalnych oraz radzie regionalnej. To kolegium w każdym departamencie dokonywało do 2003 roku wyboru senatorów na dziewięć lat, z tym że skład izby był w jednej trzeciej zmieniany co trzy lata. Bierne prawo wyborcze posiadali do 2003 roku obywatele, którzy ukończyli 35 lat. W 2003 roku uchwalono ustawę zmieniającą te zasady: kadencja senatora trwa sześć lat, co trzy lata wymieniana jest połowa składu izby, wiek biernego prawa wyborczego obniżono do 30 lat. Senat pełni we francuskim systemie polityczno-ustrojowym trzy zasadnicze funkcje:

- po pierwsze, funkcję legislacyjną; każdy senator posiada inicjatywę ustawodawczą,
- po drugie, funkcję kontrolną w stosunku do rządu; senatorowie, tak jak deputowani do zgromadzenia narodowego, mają prawo zadawać członkom rządu pytania pisemne i ustne,
- po trzecie, Senat pełni rolę instytucji reprezentującej wspólnoty terytorialne oraz Francuzów spoza Francji.

Dualizm roli wspólnot terytorialnych (wspólnoty samorządowe i okręgi administracyjne) rozciąga się na pozycję ustrojową Senatu, który jako konstytucyjna instytucja reprezentująca *collectivités territoriales*, a nie *locales*, nie tyle reprezentuje samorządną wspólnotę, ile jednostkę terytorialną zarówno w funkcji podmiotu „samorządzącego się” jak i podmiotu „rządzonego”. Przemawia za tym również pośredni charakter wyborów do Senatu. Biorąc pod uwagę skład kolegium elektorów oraz analizę wyników wyborów do Senatu<sup>227</sup>, można postawić tezę, że Senat nie tyle jest instytucją reprezentującą mieszkańców wspólnoty terytorialnej (gminy, departamentu, regionu), co instytucją reprezentującą przedstawicieli władzy terenowej we Francji (merów, radnych gminnych, radnych rad generalnych, radnych regionalnych). W 2003 roku nowela konstytucyjna w artykule 39 wprowadziła zasadę,

---

<sup>226</sup> W historii parlamentaryzmu francuskiego często dochodziło do sytuacji, w której zjawisko kohabitacji nie dotyczyło tylko relacji prezydent - rząd, rozkład sił w obu izbach parlamentu bywał różny. Miało to miejsce na przykład w latach 1981-1986.

<sup>227</sup> Po wyborach do Senatu w 2004 w instytucji tej, na 331 członków zasiada 166 merów i ich zastępców, 39 radnych gminnych, 57 przewodniczących i wiceprzewodniczących rad generalnych, 59 radnych generalnych, 9 przewodniczących rad regionalnych i 20 radnych regionalnych. Te liczby pokazują dobitnie problem kumulacji mandatów. Obliczenia własne na podstawie materiału elektronicznego zamieszczonego na stronie internetowej [www.senat.fr](http://www.senat.fr). (14 stycznia 2007 r.).

że wszelkie projekty ustaw odnoszących się do samorządności (*libre administration*) wspólnot terytorialnych muszą być przedkładane najpierw Senatowi. Ten przepis wzmacnia pozycję ustrojową Senatu jako izby reprezentującej interesy wspólnot terytorialnych, ale realnym skonsolidowaniem tej roli byłoby niewątpliwie wprowadzenie wyborów bezpośrednich do izby wyższej.

Nowelizacja konstytucji z 1958 roku dokonana w roku 2003 może być uważana za zwieńczenie procesu reform ustroju terytorialnego państwa francuskiego rozpoczętych w roku 1982. Nowela ta uporządkowała na płaszczyźnie ustrojowej pozycję wspólnot terytorialnych, nadała republice przymiot zdecentralizowanej, ugruntowała zasady konstytucyjne odnoszące się funkcjonowania samorządów terytorialnych we Francji. Na gruncie prawnym reformy decentralizacyjne zainicjowane w 1982 roku wprowadziły do struktury terytorialnej państwa francuskiego inne rozłożenie akcentów pomiędzy władzę centralną a terytorialną, natomiast nowelizacja konstytucji z 2003 roku usankcjonowała reformy w najwyższym akcie prawnym stanowiącym o formie i systemie państwa francuskiego.

Od 1958 do 2003 roku pozycję ustrojową wspólnot terytorialnych we Francji określały dwie zasady konstytucyjne: zasada jedności (jednorodności) republiki (wyrażona w artykule 2 konstytucji) oraz zasada samorządności wspólnot terytorialnych (wymieniona w artykule 34 i określona w artykule 72 konstytucji).

Zasada jedności państwa francuskiego (*unité*) wyrażona w artykule 2 sprowadzała się do dwóch aspektów: po pierwsze Francja jest jedna (*une*), po drugie, niepodzielna (*indivisible*). Jedność państwa francuskiego przejawia się w jego jednorodności wyrażonej we wszystkich aspektach życia społecznego, tym samym wspólnoty terytorialne były traktowane jednorodnie. Na poszczególnych poziomach władzy w państwie wszystkie podmioty homogeniczne muszą mieć takie same prawa i obowiązki. Stąd, na przykład, reformy decentralizacyjne z lat osiemdziesiątych wprowadziły zasadę przekazywania temu samemu typowi wspólnot terytorialnych tych samych rodzajów kompetencji (bloków kompetencji).<sup>228</sup> Niepodzielność republiki wyklucza jakiegokolwiek rozwiązania ustrojowe mogące zagrozić integralności państwa francuskiego, a tym samym ustanawiania na niektórych obszarach kraju innych rozwiązań prawnych i społecznych (choć ustawodawca nie stosował tej zasady

---

<sup>228</sup> S. Regourd, *La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République*. Décentralisation, Etat et territoires, „Cahiers français” nr 318, styczeń-luty 2004, s. 59.

doktrynalnie, czego przykładem są derogacje związane z obszarami poza Francją metropolitalną).

Zasada samorządności wspólnot terytorialnych (*libre administration*) została wyrażona w artykule 72 konstytucji: „Te wspólnoty same administrują swoimi sprawami za pomocą wybieranych rad i wykonują to w granicach i na podstawie prawa”.<sup>229</sup> Po pierwsze, ta zasada zawiera sama w sobie ograniczenie dla jej funkcjonowania: stwierdzenie, że wspólnoty same administrują swoimi sprawami, określa jednocześnie, że same o nich nie mogą stanowić (kreować norm prawnych). Tym samym wspólnotom terytorialnym *a priori* odebrano kompetencje związane z tworzeniem norm prawnych. Potwierdza to ostatni fragment zdania, odnoszący się do granic prawnych wykonywania samodzielnej administracji przez wspólnoty terytorialne, która jest podporządkowana prawu uchwalonemu przez władzę ustawodawczą.<sup>230</sup> Po drugie, zasada ta definiuje sposób administrowania sprawami wspólnoty: gwarantuje, że jest ono wykonywane przez rady powoływane w wyborach powszechnych, więc zapewnia demokratyczną reprezentacyjność i legitymizuje te organy, nadając jednocześnie wspólnotom terytorialnym charakter polityczny. Po trzecie, zasada ta plasuje wspólnoty terytorialne w kręgu podmiotów prawa administracyjnego, zapewniając „zespawanie” prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego (*soudure du droit constitutionnel et du droit administratif*).<sup>231</sup> Oba te ograniczenia zasady samorządności są potwierdzone kolejnym zdaniem w artykule 72, które ustanawia w departamentach organ reprezentujący rząd w terenie, sprawujący kontrolę administracyjną i kontrolę przestrzegania prawa. Gwarancję ochrony zasady samorządności wspólnot terytorialnych zapewnia artykuł 34 konstytucji stwierdzając, że zasady dotyczące samorządności wspólnot lokalnych (sic! właśnie w tym miejscu konstytucji użyto przymiotnika *locale*, a nie *territoriale*), ich kompetencji oraz źródeł finansowania, a także zasady wyboru organów przedstawicielskich wspólnot są ustanawiane w drodze ustawy organicznej (czyli podlegającej badaniu przez Trybunał Konstytucyjny pod względem zgodności z konstytucją przed jej promulgacją), a tym samym zakres tych spraw został zaliczony przez ustawodawcę francuskiego do

---

<sup>229</sup> Tłumaczenie własne. Tekst oryginalny brzmi: „*Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*”, ale w celu oddania faktycznej treści tego zdania, autorka dokonała przekładu nieliteralnego, by nie stracić jego sensu. Ta uwaga odnosi się zresztą do większości tekstów tłumaczonych samodzielnie przez pisaćcą, a użytych w tej pracy.

<sup>230</sup> B. Faure, *Existe-t-il un „pouvoir local” en droit constitutionnel français?*, „Revue du Droit Public” nr 6, 1996, s. 1539.

<sup>231</sup> Ibidem, s. 1539.

fundamentalnych podstaw (*principes fondamentaux*) funkcjonowania państwa i wyłączył tę materię z kręgu zagadnień regulowanych przez władzę wykonawczą.<sup>232</sup>

W 2003 roku znowelizowano ustawę zasadniczą<sup>233</sup>, a zmiana ta dotyczyła wyłącznie materii spraw związanych z ustrojem terytorialnym państwa francuskiego.

1. Ustawodawca francuski wprowadził zasadę decentralizacji państwa do zasad konstytucyjnych: republika jest jedna, niepodzielna i zdecentralizowana. Tym samym usankcjonowano decentralizację w ramach państwa unitarnego. Decentralizacja nie narusza interesu państwa unitarnego, jest jego elementem składowym. Pomiedzy jednorodnością a decentralizacją zachodzi korelacja.
2. We francuskiej konstytucji sformułowano zasadę pomocniczości. Artykuł 72 otrzymał nowe brzmienie, rozszerzające zasadę samorządności wspólnot terytorialnych i prezentujące inne do niej podejście. Między innymi w tym artykule określono, że „wspólnoty terytorialne są tworzone po to, by podejmować decyzje dotyczące zadań, które mogą być wykonywane najlepiej na ich szczeblu”.<sup>234</sup> Wprowadzenie do konstytucji zasady subsydialności spowodowało odejście od apriorycznego podejścia do jednolitego traktowania wspólnot terytorialnych tworzonych na poszczególnych poziomach władzy. Tym samym kryterium prawne określania kompetencji wspólnot traktowane do tej pory jako bazowe, ustąpiło miejsca kryterium funkcjonalnemu opartemu na skuteczności.<sup>235</sup>
3. Zasada samorządności wspólnot terytorialnych została przeformułowana. Po pierwsze, ustawodawca odszedł od jednolitego traktowania wspólnot

---

<sup>232</sup> Hierarchia źródeł prawa we Francji jest obszernie przedstawiona w wielu publikacjach. Wzrost ustawodawczy mają konstytucja, ustawy (tzw. organiczne, normujące sferę praw i obowiązków i kwestie ustrojowe oraz zwykłe; konstytucja z 1958 roku wyróżnia także ustawę budżetową), a także traktaty międzynarodowe oraz *ordonnances*, akty normatywne wydawane przez władzę wykonawczą z mocą ustawy w ściśle określonych konstytucyjnie warunkach. Akty wykonawcze powszechnie obowiązujące to dekrety prezydenckie oraz dekrety rządowe. większość z nich przed promulgacją musi zostać pozytywnie zaopiniowana przez Radę Stanu (*décret en Conseil d'Etat*). Zamknięty katalog materii, które mogą być przedmiotem ustawy (organicznej lub zwykłej) jest enumeratywnie przedstawiony w artykule 34 konstytucji, pozostałe kwestie mogą być normowane aktami wykonawczymi. Dużą rolę w tworzeniu norm prawnych posiada orzecznictwo (*jurisprudence*) Trybunału Konstytucyjnego (*Conseil constitutionnel*), sądów administracyjnych i Rady Stanu. O źródłach norm prawnych we Francji na przykład w R. David, *Prawo francuskie*, Warszawa 1995, L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968, F. Dreyfus, F. D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1999, s. 147 i nast.

<sup>233</sup> Ustawa konstytucyjna nr 2003-276 z 28 marca 2003 r. w sprawie zdecentralizowanej organizacji Republiki (J. O. z 29 marca 2003 r. s. 5568-5570).

<sup>234</sup> Tłumaczenie własne na podstawie tekstu ustawy konstytucyjnej nr 2003-276 z 28 marca 2003 r.

<sup>235</sup> S. Regourd, *La révision...*, s. 64.

terytorialnych istniejących na tym samym poziomie organizacji terytorialnej państwa.<sup>236</sup> Objawiło się to w ustanowieniu instytucji pilotażu (*expérimentation*), polegającej na tym, że w określonych warunkach prawnych i w określonym czasie, wspólnota terytorialna może pilotażowo (eksperymentalnie) wykonywać kompetencje inne, niż przewidziane ogólnie dla jej poziomu terytorialnego. Przejawiło się to także w stworzeniu możliwości powierzenia specjalnej roli jednej ze wspólnot terytorialnych<sup>237</sup> wchodzących w skład związku lub porozumienia utworzonego w celu wykonywania niektórych zadań publicznych, o ile wynika to ze specyfiki wykonywania tych zadań. Ten mechanizm wydaje się być na pierwszy rzut oka sprzeczny z zasadą mówiącą o tym, że żadna ze wspólnot terytorialnych nie może sprawować nadzoru nad inną ze wspólnot, ale z drugiej strony wpisuje się w zasadę pomocniczości i stanowi potwierdzenie, że ustawodawca w 2003 roku nadał pierwszeństwo kryteriom funkcjonalnym przy reformowaniu nowego ustroju terytorialnego państwa francuskiego. Po trzecie, ustawodawca uznał, że wspólnoty terytorialne posiadają władzę wykonawczą, a nie tylko możliwość administrowania swoimi sprawami.<sup>238</sup> Od 1982 roku toczyła się dyskusja, czy

<sup>236</sup> Jednak już konstytucja w brzmieniu z 1958 roku przewidywała możliwość adaptowania przepisów ogólnych do specyfiki departamentów zamorskich (*départements d'outre mer*, DOM, art. 73) i terytoriów zamorskich (*territoires d'outre mer*, TOM, art. 74), a także dawała możliwość tworzenia innych wspólnot terytorialnych, niż wymienione w ustawie zasadniczej. Z tego skorzystał ustawodawca francuski w 1982 tworząc regiony, z tego też czerpał nadając odrębny status Korsyce. Co więcej, kierując się tymi postanowieniami, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że legislator może tworzyć odrębną kategorię wspólnot terytorialnych zawierającą tylko jedną wspólnotę. Cf. *Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 82-138 z 25 lutego 1982 r. w sprawie ustawy o szczególnym statusie regionu Korsyki* (J. O. z 27 lutego 1982 r.). Może także przekształcać wspólnotę terytorialną należącą do jednej kategorii, tworząc inną zawierającą jedną wspólnotę terytorialną *sui generis* (również *casus* wspólnoty terytorialnej Korsyki). Cf. *Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 91-290 z 9 maja 1991 r. w sprawie ustawy o statusie wspólnoty terytorialnej Korsyki* (J. O. z 14 maja 1991 r.). Natomiast w latach dziewięćdziesiątych XX wieku pojawiły się symptomy derogacji od jednolitego podejścia ustrojowego do poszczególnych poziomów struktury wspólnot terytorialnych na poziomie konstytucji. W 1998 znowelizowano konstytucję wprowadzając do niej rozdział XIII odnoszący się do Nowej Kaledonii, którą ustawodawca uznał odrębność ustrojową tego obszaru, nadając mu cechy autonomii. Cf. O. Gohin, *L'évolution institutionnelle de la Nouvelle Calédonie*, „Actualité juridique de droit administratif” Nr 5, 1999, s. 507. Od 1998 roku Nowa Kaledonia posiada własny kongres, kolegialny organ wykonawczy odpowiedzialny przed kongresem (rząd) oraz senat zajmujący się czuwaniem nad przestrzeganiem prawa zwyczajowego.

<sup>237</sup> W konstytucji nadano nazwę takiej wspólnotcie *collectivité-chef de file*. Autorka proponuje tłumaczenie „wspólnota terytorialna wiodąca”.

<sup>238</sup> Ten wątek wymaga rozwinięcia: we francuskiej doktrynie uznaje się, że władza wykonawcza w sensie ustrojowym (*pouvoir exécutif*) posiada kompetencję tworzenia prawa nie tylko na podstawie delegacji ustawowej, ale we wszystkich innych materiałach, których ustawodawca nie zastrzegł w konstytucji dla ustawy. Ta możliwość tworzenia prawa przez władzę wykonawczą we Francji wynika wprost z silnej pozycji głowy państwa i rządu we francuskim ustroju politycznym. Francuska doktryna nazywa ten atrybut władzy wykonawczej *pouvoir réglementaire*, dzieląc go

zasada samorządności wspólnot terytorialnych określona w artykule 72 (w brzmieniu z 1958 roku) oznacza również możliwość tworzenia prawa w ujęciu wykonawczym (*pouvoir réglementaire*). Maurice Bourjol oraz François Luchaire uważali, że artykuł 72 przyznaje organom stanowiącym wspólnot terytorialnych taką kompetencję, natomiast Jean-Marie Auby oraz Louis Favoreu głosili tezę, która dominowała, że zasada samorządności wspólnot lokalnych nie oznacza posiadania przez władzę lokalną kompetencji do tworzenia prawa wykonawczego w sposób bezpośredni, ponieważ wspólnoty terytorialne muszą wykonywać swoje zadania w granicach i na podstawie prawa, a pełniąc funkcję administracji publicznej, podlegają przepisom ustaw, ale także przepisom aktów wykonawczych organów posiadających *pouvoir réglementaire*.<sup>239</sup>

4. Zwieńczeniem reform konstytucyjnych z 2003 r. jest niewątpliwie wprowadzenie przez legislatora zasad demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym i regionalnym. Po pierwsze, wprowadzono instytucję referendum lokalnego. Po drugie, przyznano obywatelom tak zwane prawo petycji polegające na tym, że każdy zainteresowany może zażądać, by w porządku obrad organu stanowiącego wspólnoty terytorialnej znalazła się sprawa dotycząca wspólnoty. Po trzecie, stworzono możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawie granic wspólnot terytorialnych. Szczegółowe zasady korzystania z tych instrumentów demokracji bezpośredniej zostały określone przez ustawy organiczne. Demokracja bezpośrednia, obecna do roku 2003 we Francji na poziomie narodowym, stała się również, obok zasad demokracji przedstawicielskiej, zasadą konstytucyjną na poziomie wspólnot terytorialnych.<sup>240</sup>

---

jednocześnie na *pouvoir réglementaire sensu stricto*, do roku 2003 należąca tylko i wyłącznie do prezydenta republiki i premiera, oraz *pouvoir réglementaire résiduel* (pozostały), przysługującą ministrom w zakresie organizowania i regulowania pracy swoich służb.

<sup>239</sup> S. Regourd, *La révision...*, s. 65. Na temat problemu kompetencji do stanowienia przepisów wykonawczych przez wspólnoty terytorialne cf. C. Bacoyannis, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Paris 1993 oraz B. Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris 1998.

<sup>240</sup> Przed 2003 rokiem toczyła się we Francji dyskusja dotycząca konieczności zbliżenia demokracji i jej reguł do obywatela, właśnie na poziomie podstawowym, gminnym. W 2002 roku został uchwalona ustawa o demokracji bezpośredniej (nie użyto tej nazwy; aby podkreślić poziom funkcjonowania mechanizmów i zaznaczyć ich niepolityczność używa się we Francji wyrażenia *démocratie de proximité*), która wprowadzała niektóre te mechanizmy uczestnictwa obywateli w życiu lokalnym (konsultacje, komitety np. osiedlowe czy dzielnicowe).

Pozycja prawna wspólnot terytorialnych we Francji, umiejscowionych w porządku konstytucyjnym, zależała i zależy jednak w dużej mierze od rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę w aktach normatywnych takich jak ustawy i dekrety. W kolejnym punkcie zostaną wskazane te akty prawa powszechnie obowiązującego, które stworzyły podstawy systemu stosunków władzy centralnej i terytorialnej we Francji.

### 2.2.2. Podstawy prawne decentralizacji władzy publicznej we Francji

Kolejne konstytucyjne reżimy pozostawiały ustawodawcy i władzy wykonawczej dużą swobodę normowania pozycji władzy lokalnej we Francji. W konsekwencji zakres tej władzy i jej kompetencji był kształtowany w zależności od potrzeb społecznych, koncepcji ekonomicznych i politycznych.<sup>241</sup> Jednak analiza ustaw i innych aktów normatywnych wskazuje, że począwszy od lat sześćdziesiątych XIX idea jedności i niepodzielności republiki francuskiej była powoli, w ślimaczym tempie, ale jednak nadwątlana poprzez kolejne rozwiązania prawne ustalające i precyzujące pozycję wspólnot terytorialnych we Francji.

W drugiej połowie lat sześćdziesiątych XIX wieku, dzięki osłabieniu Drugiego Cesarstwa oraz z powodu rosnącej krytyki scentralizowanego systemu administracyjnego, parlament uchwalił dwie ustawy, których projekty były przygotowane przez Radę Stanu. Pierwsza z nich to ustawa z 18 lipca 1866 r. w sprawie kompetencji rad generalnych, która ustaliła zakres zadań własnych departamentu, co może świadczyć o uznaniu *implicite* departamentu jako posiadającego osobowość prawną. Druga z nich w sprawie kompetencji rad gminnych nie wniosła nic przełomowego do pozycji tego organu władzy.<sup>242</sup> Jednak kropli drążącej skałę nie udało się już zatrzymać, u schyłku Drugiego Cesarstwa zaczął się proces powolnych przemian wpływających na wzmocnienie roli samorządnej władzy terenowej we Francji.

W 1870 powołano komisję, składającą się z „osób, które zajmowały się, na gruncie teoretycznym, decentralizacją”<sup>243</sup>. Komisja wypracowała podwaliny prawne do

---

<sup>241</sup> E. Ruśkowski, *Ewolucja stosunków między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 55, 1983, s. 88.

<sup>242</sup> L. Aucoc, op. cit., s. 41.

<sup>243</sup> Cytat z dziennika ustaw z 22 lutego 1870 r. za L. Aucoc, op. cit., s. 45. Tłumaczenie własne. Leon Aucoc był członkiem komisji. W jej skład wchodziło 47 osób: 3 senatorów, 10 posłów, merowie dużych miast oraz 6 radców stanu. Komisja pracowała do wybuchu Komuny Paryskiej. Wypracowała cztery projekty ustaw, które stały się podwaliną do uchwalenia ustaw za czasów Trzeciej Republiki, które stworzyły system relacji władzy centralnej i terytorialnej we Francji na wiele lat. L. Aucoc, op. cit., s. 45. oraz P. Deyon, op. cit., s. 170 i E. Ruśkowski, op. cit., s. 87.



określenia relacji między władzą centralną a lokalną w republikańskiej Francji praktycznie aż do 1982 roku. Ustawa z 10 lipca 1871 roku ustaliła zasady funkcjonowania departamentów i ich organów, a 5 kwietnia 1884 roku wydano ustawę regulującą działanie gmin. W obu aktach prawnych przyjęto koncepcję decentralizacji administracji zastrzegając, że decentralizacja ta nie ma charakteru politycznego i nie dotyczy sfery politycznej.<sup>244</sup> Faktycznie dokonano dekoncentracji władzy, z pewnymi elementami decentralizacji administracyjnej. Gminy i departamenty otrzymały status wspólnot lokalnych (*collectivités locales*) z własnymi kompetencjami, ciałami uchwałodawczymi wybieranymi w drodze wyborów oraz, w przypadku gmin, z własnym organem wykonawczym, merem.

Ustawa z 1871 roku zdefiniowała ostatecznie pozycję prefekta w departamencie dając mu uprawnienia do kontroli wstępnej projektów uchwał rad generalnych i gminnych. Ponadto stanowił on władzę wykonawczą w departamencie.<sup>245</sup>

Ustawa gminna z 1884 roku zapewniła wybór merów i ich zastępców przez radę gminy wybieraną w wyborach powszechnych przez wszystkich mężczyzn. Zniesienie cenzusu majątkowego spowodowało demokratyzację politycznego życia lokalnego i dostęp do niego osób spoza *noblesse de naissance* i *noblesse de robe*, robotników i chłopów.<sup>246</sup> Ustawa ta jest nazywana „kodeksem gminnym” (*code de communes*). Zdefiniowała ona podwójną rolę władzy wykonawczej w gminie: mer, wybierany przez radę pochodzącą z wyborów, wykonywał zadania w imieniu gminy, a z drugiej strony był reprezentantem władzy centralnej w gminie i wykonywał zadania w imieniu państwa (ta rola pozostała mu do dzisiaj). Tę drugą funkcję zapewnił zakres nadzoru sprawowany przez prefekta nad działalnością mera: każde jego zarządzenie musiało być zatwierdzone przez przedstawiciela rządu w departamencie.<sup>247</sup> Poza tym ustawa zapewniła silny nadzór służb administracji centralnej nad finansami gminnymi. Nadal widać było w tym akcie prawnym obsesję antyfederalistyczną i przywiązanie do jedności państwowej: zabroniono tworzenia jakichkolwiek związków międzygminnych,

---

<sup>244</sup> E. Ruśkowski, op. cit., s. 88 oraz J.-M. Pontier, *L'Etat et les collectivités locales*, Paris 1978.

<sup>245</sup> P. Deyon, op. cit., s. 175.

<sup>246</sup> Pierre Deyon podaje przykłady wyborów gminnych w 1892 roku, w których rady gminne wybrały tkacza w gminie Roubaix i szklarza w gminie Carmaux na merów. P. Deyon, op. cit., s. 180.

<sup>247</sup> Ibidem, 179. Aby podkreślić związki władzy centralnej z władzą lokalną ta pierwsza organizowała zjazdy merów gmin francuskich w Paryżu. Na pierwszy taki zjazd, w 1889 roku przyjechało 13 tysięcy merów. Na kolejny, w 1900 roku, już 22 tysiące. Na ich cześć ówczesny premier René Waldeck-Rousseau wydał ogromny bankiet.

ponieważ mogłyby one zagrozić niepodzielności państwa.<sup>248</sup> W ten sposób umocniła się fragmentaryzacja terytorium francuskiego objawiająca się ogromną liczbą gmin.

Dwie przedstawione powyżej ustawy unormowały relacje pomiędzy władzą centralną a lokalną we Francji aż do reformy powziętej w latach osiemdziesiątych XX wieku. System ten charakteryzował się szerokim nadzorem władzy centralnej nad działalnością władzy lokalnej poprzez silną pozycję prefekta jako władzy wykonawczej, posiadającej atrybuty władzy stanowiącej (prefekt mógł wydawać zarządzenia obowiązujące w departamencie). Pozycja *ex iure* organu uchwałodawczego w departamencie, mimo że wybieranego w wyborach powszechnych, była bardzo słaba i raczej dekoracyjna. Departament w prawodawstwie *de facto* pozostał okręgiem administracyjnym i nie posiadał cech jednostki samorządu terytorialnego. W gminie władza lokalna była silniejsza, choć prefekt poprzez kontrolę *a priori* wydawanych przez nią uchwał oraz kontrolę finansów gminnych (mógł zablokować lub nakazać dokonanie wydatku) miał i na tym szczeblu ogromną władzę. Podwójna rola mera, jako reprezentanta interesów gminy i zarazem przedstawiciela władzy centralnej, spowodowała, że lokalna władza wykonawcza i administracja rządowa znalazły się w systemie zależności, który ustabilizował wzajemne relacje poprzez wypracowanie ciekawego *modus vivendi*. Duży odsetek merów robił kariery polityczne na szczeblu wyższym, jako radni w radach generalnych, senatorowie, posłowie, prefekci, wobec tego powstały system relacji traktowali jako odpowiedni i zadowalający.<sup>249</sup> Pełnienie funkcji mera stanowiło „odskocznik” do rozpoczęcia kariery politycznej na innym poziomie.<sup>250</sup> Ponadto odpowiedzialność polityczna merów wybieranych przez rady była z mocy prawa ograniczona poprzez ich podwójną rolę: usprawiedliwieniem decyzji podejmowanych przez władzę wykonawczą w gminie niezgodnych z interesem lokalnym był zawsze interes państwowy.

Ustawodawstwo dziewiętnastowieczne dotyczące wspólnot lokalnych we Francji nie charakteryzuje się tendencją decentralistyczną, natomiast kilka elementów powstałego systemu wskazuje, że wspólnoty lokalne we Francji nie zostały całkowicie zdominowane przez władzę centralną. Cechą charakterystyczną tego systemu jest

---

<sup>248</sup> P. Deyon, op. cit., s. 179.

<sup>249</sup> Ibidem, s. 199.

<sup>250</sup> Bardzo ciekawą analizę tych relacji przeprowadził Marc Abélès. Cf. M. Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris 1989.

rozcłódkowanie terytorium na ogromną liczbę gmin<sup>251</sup> oraz brak wspólnot samorządowych na szczeblu wyższym od podstawowego, na co wpływ miała sama geneza powstania departamentów i eliminacja z życia społecznego i politycznego wspólnot regionalnych bezpośrednio po rewolucji francuskiej.

Dopiero w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku pojawiły się pierwsze akty prawne, które odnosiły się do instytucji regionalnych. Powody ich wydania nie miały dużo wspólnego z decentralizacją władzy, ale raczej z tworzeniem instrumentów umożliwiających sprawne zarządzanie ekonomiczne krajem oraz spójne rozwiązywanie problemów planowania i zagospodarowania przestrzennego.<sup>252</sup> Pierwszym aktem normatywnym, w którym pojawiło się słowo „regionalny”, był dekret nr 55-873 z 30 czerwca 1955 roku ustanawiający programy działań regionalnych<sup>253</sup>. Dekretem tym utworzono dwadzieścia jeden okręgów działań regionalnych (*circonscriptions d'action régionale*), dzięki czemu miała zostać zapewniona spójna polityka zagospodarowania przestrzennego kraju. Tekst przewidywał ponadto, że powstaną programy działań regionalnych (*programmes d'action régionale*) w celu określenia ekonomicznych i społecznych potrzeb okręgów regionalnych (pierwszy program powstał dla Bretanii w 1968 roku). Ponadto stworzono instrument finansowy mający wspierać okręgi charakteryzujące się słabym rozwojem gospodarczym, tak zwaną premię inwestycyjną (*prime d'équipement*).<sup>254</sup> W 1960 roku liczbę okręgów zwiększono do dwudziestu dwóch, w 1963 roku powstała instytucja administracji centralnej, podległa bezpośrednio premierowi, utworzona w celu koordynowania polityki państwa o charakterze regionalnym (polityki regionalnej): *La Délégation à l'aménagement territorial et à l'action régionale* (DATAR). Natomiast w 1964 roku utworzono stanowisko prefekta regionu (pełnił tę rolę prefekt departamentu, który miał siedzibę w największym mieście leżącym w okręgu regionalnym) w celu koordynowania działań regionalnych w okręgu.<sup>255</sup> Wszystkie te działania podejmowane przez władzę centralną ukazują, że na gruncie ustrojowym nie nastąpiły żadne zmiany w stosunku do regionalizmu we Francji, a inicjatywy miały charakter technokratyczny i instrumentalny i nie były traktowane nawet jako zmiana struktury podziału na jednostki

---

<sup>251</sup> Proces łączenia gmin we Francji jest bardzo powolny i sprowadza się najczęściej do „pożerania” małych gmin przez rozrastające się ogromne gminy miejskie. Cf. L. François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1976, s. 124.

<sup>252</sup> P. Deyon, op. cit., s. 210.

<sup>253</sup> Dekret nr 55-873 z 30 czerwca 1955 roku ustanawiający programy działań regionalnych (J. O. z 3 lipca 1955 r.).

<sup>254</sup> P. Deyon, op. cit., s. 212.

<sup>255</sup> Ibidem, s. 212.

administracyjne. Oto w jaki sposób Pierre Deyon, francuski politolog, scharakteryzował akty normatywne, które przytoczono powyżej: „Konieczność koordynacji w zakresie gospodarki prowadzi do stworzenia, w celu pośredniczenia między władzą centralną a departamentem, szerszego okręgu [...]. Nie chodzi tu o stworzenie nowego szczebla podziału administracyjnego kraju, departament jest i pozostaje jednostką administracyjną prawa publicznego.”<sup>256</sup> Nie powstała zatem instytucja prawna, zdefiniowano zakres działań władzy publicznej limitowanych terytorialnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że w wyniku stworzenia instrumentu finansowego (*prime d'équipement*) rozpoczął się proces dekoncentracji ekonomicznej przedsiębiorstw państwowych oraz delokalizacji instytucji publicznych, co przyspieszyło rozwój gospodarczy takich regionów jak Bretania, Normandia, Akwitania i Langwedocja.

Kolejny akt normatywny, można powiedzieć, że powstał jako konsekwencja wydarzeń polityczno-społecznych z lat 1968-1969, który wpisał się w genezę decentralizacji władzy publicznej we Francji, to ustawa z 5 lipca 1972 roku o utworzeniu i organizacji regionów.<sup>257</sup> Ustawa ta w artykule 1 stanowiła, że „w każdym okręgu działań publicznych, który przyjmuje nazwę regionu, tworzy się zakład publiczny (*établissement public*) o takiej samej nazwie.”<sup>258</sup> Powstała administracja regionalna: rada regionalna jako organ uchwałodawczy, komitet gospodarczo-społeczny jako organ opiniodawczo-doradczy i prefekt regionu jako organ wykonawczy (art. 3). Rada regionu składała się z posłów i senatorów wybranych do parlamentu w regionie, z przedstawicieli wspólnot lokalnych wybranych przez rady generalne oraz przedstawicieli aglomeracji wybranych przez rady miejskie tych aglomeracji (art. 5). Granice regionu określał dekret rządowy i tylko w taki sposób mogły być one zmieniane (art. 2). Rada regionu uchwałała budżet regionu. Prefekt wykonywał uchwały rady, ale miał prawo skierowania ich do ponownego rozpatrzenia; co ciekawe, o nieważności uchwał rady regionalnej nie stanowił prefekt regionu, ale Rada Stanu (art. 7), co wskazuje na niechęć ustawodawcy do przekazywania zbyt dużych uprawnień prefektowi regionu, który przecież pozostawał prefektem departamentu. Ponadto przewidziano, iż region będzie miał źródła dochodów (podatki, subwencje – art. 17 - 19). Do głównych zadań regionu należało wspieranie rozwoju gospodarczo-społecznego regionu poprzez współpracę w zakresie zagospodarowania

---

<sup>256</sup> Ibidem, s. 212. Tłumaczenie własne.

<sup>257</sup> Ustawa nr 72-619 z 8 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów (J. O. z 9 lipca 1972 r.).

<sup>258</sup> Art. 1 ustawy nr 72-619 z 8 lipca 1972 r. Tłumaczenie własne.

przestrzennego z organami centralnymi, współfinansowanie zadań inwestycyjnych o charakterze regionalnym, ale także departamentalnym, gminnym i ogólnopaństwowym (art. 4). Ustawa z 1972 roku zinstytucjonalizowała region i nadała mu zarówno osobowość prawną, jak i kompetencje oraz środki do wykonywania powierzonego zakresu spraw. Oczywiście, nie może być mowy o decentralizacji władzy publicznej, a raczej racjonalizacji i stworzenia platformy reprezentacji interesów lokalnych, ale ustawa ta stanowi ważne ogniwo w kreowaniu we Francji wspólnot regionalnych. Proces zapoczątkowany tą ustawą nazywany jest regionalizacją funkcjonalną.

Faktyczna decentralizacja władzy publicznej nastąpiła we Francji na początku lat osiemdziesiątych XX wieku. Wtedy to parlament uchwalił cały szereg ustaw, które spowodowały rewolucję w ustroju władzy terytorialnej we Francji i w jej relacjach z władzą centralną. Polityczne przesłanki tej rewolucji zostaną przedstawione w kolejnym podrozdziale, sam etap decentralizacji w następnym rozdziale, konkretne rozwiązania prawne odnoszące się do poszczególnych wspólnot samorządowych w drugiej części pracy. Natomiast tu należy zwrócić uwagę na kompleksowość zaimplementowanych rozwiązań prawnych, cechy charakterystyczne oraz długotrwałość (wieloetapowość) procesu zmian ustawodawczych.

Katalog aktów prawnych, które od roku 1982 definiują, precyzują, adaptują, zmieniają i wyjaśniają status wspólnot terytorialnych we Francji, szacowany był w 1996 roku na około pięćdziesiąt ustaw i trzysta pięćdziesiąt dekrétów.<sup>259</sup> Biorąc pod uwagę, że dane od tego autora pochodzą z połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku, autorka szacuje, że względu na dynamikę procesu decentralizacji do roku 2003, że liczba tych aktów zwiększyła się o kilkadziesiąt pozycji. Są to ustawy dotyczące pozycji ustrojowej wspólnot terytorialnych, regulujące mechanizmy działania demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej we wspólnotach terytorialnych, ustawy i dekrety kompetencyjne, akty normatywne konstytuujące instytucje nadzoru prawnego i finansowego nad finansami lokalnymi, definiujące status mandatu członków rad wspólnot terytorialnych, status pracowników korpusu terytorialnej służby cywilnej, czy wreszcie ustawy związane ze wspieraniem rozwoju regionalnego przez państwo oraz zagospodarowaniem przestrzennym. Nie należy także pominąć grupy ustaw mających charakter *lex specialis*, które dotyczą specjalnego statusu niektórych regionów (na

---

<sup>259</sup> J. Baguenard, *La décentralisation*, s. 6.

przykład Korsyki) oraz departamentów i terytoriów zamorskich (tak zwane DOM - TOM: *départements d'outre mer i territoires d'outre mer*).<sup>260</sup>

Przedstawiona lista ustaw nie wyczerpuje oczywiście całkowicie zakresu spraw władzy lokalnej normowanych przez ustawodawstwo francuskie od 1982 roku. Ma ona jedynie na celu zobrazowanie złożoności tego obszaru. Należy tu zaznaczyć, że ustawodawstwu temu towarzyszy ogromny katalog aktów wykonawczych oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który określa zgodność przepisów z ustawami, oraz orzecznictwo sądów administracyjnych i Rady Stanu, których wyroki, co prawda, orzekają w sprawie, ale stanowią odniesienie do orzekania i postępowania w innych przypadkach. Ze względu na kompleksowość tego ustawodawstwa, zostało ono we Francji skodyfikowane.<sup>261</sup>

<sup>260</sup> Oto katalog podstawowych aktów normatywnych o charakterze ustawy, które konstytuują status prawny wspólnot terytorialnych we Francji od 1982 roku. Ustawy o charakterze generalnym (odnoszące się do wszystkich wspólnot terytorialnych): *ustawa nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów* (J. O. z 3 marca 1982), *ustawa nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 roku o podziale kompetencji pomiędzy gminy, departamenty, regiony i państwo* (J.O. z 9 stycznia 1983), *ustawa nr 82-594 z 10 lipca 1982 o regionalnych izbach obrachunkowych* i *ustawa nr 82-595 z 10 lipca 1982 o funkcjonowaniu regionalnych izb obrachunkowych* (J.O. z 13 lipca 1982), *ustawa nr 84-53 z dnia 26 stycznia 1984 roku o terytorialnej służbie cywilnej* (J.O. z 27 stycznia 1984 r.), *ustawa nr 88-13 z dnia 5 stycznia 1988 roku o modyfikacji zasad decentralizacji państwa* (J. O. z 6 stycznia 1988), *ustawa nr 92-108 z dnia 3 lutego 1992 o wykonywaniu mandatu radnego* (J. O. z 5 lutego 1992 r.), *ustawa nr 92-185 z dnia 6 lutego 1992 roku o terytorialnej administracji Republiki* (J. O. z 8 lutego 1992 r.), *ustawa nr 95-115 z dnia 4 lutego 1995 roku o zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju regionalnym* (J. O. z 5 lutego 1995 r.), *ustawa nr 96-241 z dnia 26 marca 1996 roku o współpracy państwa i wspólnot terytorialnych i o współpracy finansowej pomiędzy wspólnotami* (J. O. z 27 marca 1996), *ustawa nr 99-586 z dnia 12 lipca 1999 roku o współpracy międzygminnej* (J. O. z 13 lipca 1999 r.), *ustawa nr 202-276 z dnia 27 lutego 2002 roku o demokracji lokalnej* (J. O. z 27 lutego 2002 r.), *ustawa nr 2003-705 z dnia 1 sierpnia 2003 roku o referendum lokalnym* (J. O. z 2 sierpnia 2003 r.), *ustawa nr 2003-710 z dnia 1 sierpnia 2003 roku o kierunkach programowania rozwoju i rewitalizacji miast* (J. O. z 2 sierpnia 2003 r.), *ustawa nr 2004-758 z dnia 29 lipca 2004 roku o autonomii finansowej wspólnot lokalnych* (J. O. z 30 lipca 2004). Ustawy o charakterze specjalnym (odnoszące się do niektórych wspólnot terytorialnych): *ustawa nr 82-214 z dnia 2 marca 1982 roku o specjalnym statusie Korsyki: organizacja terytorialna* (J.O z 3 marca 1982 r.), *ustawa nr 82-623 z dnia 30 lipca 1982 roku o specjalnym statusie Korsyki: kompetencje* (J.O. z 31 lipca 1982 r.), *ustawa nr 91-428 z dnia 13 maja 1991 roku o zmianie statusu wspólnoty terytorialnej Korsyki* (J. O. z 14 maja 1991 r.), *ustawa nr 82-1171 z dnia 31 grudnia 1982 roku o organizacji regionów Gwadelupy, Gujany, Martyniki i Reunion* (J.O z 1 stycznia 1983 r.), *ustawa nr 84-747 z dnia 2 sierpnia 1984 o kompetencjach regionów Gwadelupy, Gujany, Martyniki i Reunion* (J. O. z 3 sierpnia 1984 r.).

<sup>261</sup> Zgodnie z wytycznymi zawartymi w *okólniku premiera z 30 maja 1996 roku w sprawie kodyfikacji aktów prawnych*, w celu ujednolicenia stosowania prawa, które jest bardzo skomplikowane i jest często modyfikowane, a dotyczy jednej dziedziny prawa, we Francji prowadzone są prace nad zbieraniem aktów ustawowych i wykonawczych odnoszących się do danej dziedziny prawa w kodeksy. Cf. J. O. nr 129 z 5 czerwca 1996, okólnik z 30 maja 1996 r. Taki kodeks, składający się z części ustawowej i części wykonawczej, został także stworzony w zakresie prawa wspólnot terytorialnych: *Code général des collectivités territoriales*. Dalloz 2005 (najnowsza edycja tego kodeksu). W tej pracy przy omawianiu aktualnych przepisów ustawowych i wykonawczych odnoszących się do funkcjonowania wspólnot terytorialnych podawane jednostki redakcyjne odnoszą się do tego tekstu, a sam kodeks jest oznaczany skrótem CGCT.

Analiza ustawodawstwa i aktów wykonawczych wydawanych od 1982 roku we Francji wskazuje, że charakterystyczną cechą jest w miarę konsekwentne jednolite traktowanie wspólnot lokalnych (z nielicznymi wyjątkami w stosunku do obszarów zamorskich, Korsyki, Alzacji). Ponadto wyraźnie widać, że pierwsze akty ustawodawcze miały charakter tworzący wspólnoty lokalne jako wspólnoty administracyjne, następnie nastąpiło precyzowanie kompetencji wspólnot oraz techniczne uszczegóławianie ich działalności, by w końcu, po zgoła dwudziestu latach, na początku naszego wieku nastąpiło przyznanie wspólnotom lokalnym praw politycznych. To jest właśnie charakterystyczną cechą decentralizacji władzy publicznej we Francji: długotrwałość i wieloetapowość tego procesu, który nie był związany ze zmianą ustrojową *sensu stricto*, bo przecież przeprowadzenie pierwszych reform w 1982 roku nie wiązało się ze zmianą konstytucji.

Należy zaznaczyć, że u genezy decentralizacji władzy publicznej we Francji nie leżało więc prawne uznanie i zagwarantowanie praw i wolności lokalnych przez ustawodawcę, lecz raczej dążenie do administracyjnego uporządkowania terytorialnej przestrzeni kraju oraz znormalizowania i zrationalizowania stosunków pomiędzy wspólnotami a państwem. Wymiar administracyjny reform terytorialnej organizacji kraju prowadzonych we Francji w II połowie XX wieku jest o wiele silniejszy od wymiaru politycznego tego procesu. Kolejny punkt zwraca właśnie uwagę na administracyjny aspekt decentralizacji władzy publicznej we Francji.

### **2.2.3. Administracyjnoprawne podstawy władzy terytorialnej we Francji**

Cechą charakterystyczną rozwoju państwa francuskiego było powstanie silnej administracji działającej w imieniu i na rzecz władzy centralnej. W XIX wieku Pierre-Edouard Lemontey, publicysta i polityk, postawił tezę, że przed rewolucją i po niej panowała i rządziła we Francji monarchia administracyjna.<sup>262</sup> Teza ta była i jest nadal aktualna. Z dużej roli administracji wyrosła silna pozycja prawa i doktryny administracyjnej, co spowodowało traktowanie instytucji życia publicznego w pierwszej kolejności przez pryzmat administracyjnoprawny. Również decentralizacja władzy publicznej, jak i wspólnoty terytorialne we Francji są postrzegane głównie jako administracyjne narzędzia do zarządzania państwem na niższym szczeblu, o czym świadczy choćby przedstawiane wyżej rozumienie zasady samorządności wspólnot terytorialnych wyrażonej w konstytucji jako spoiwa pomiędzy prawem konstytucyjnym

---

<sup>262</sup> P-E. Lemontey, *Essai sur l'établissement monarchique de Louis XIV*, Paris 1818, s. 319.

a administracyjnym. Dlatego też przekazywanie samodzielności prawnej czy finansowej wspólnotom terytorialnym we Francji miało wymiar instrumentalny, było pożyteczne dla interesu ogólnego, ale wspólnoty były w ten sposób stawiane w tym samym szeregu, co każdy inny zakład publiczny, który został utworzony na szczeblu państwowym czy terenowym.<sup>263</sup>

Francuski system prawny dzielony jest w doktrynie na reżim prawa prywatnego i publicznego, a warunkiem ku temu, by instytucja publiczna mogła występować jako podmiot prawa publicznego, jest posiadanie przez nią osobowości prawnej prawa publicznego.<sup>264</sup> Osobowość prawną prawa publicznego posiadają państwo, zakłady publiczne i wspólnoty terytorialne.

Zakład publiczny (*établissement public*) to forma decentralizacji funkcjonalnej (czyli *de facto* dekoncentracji): instytucja publiczna jest wyposażona w kompetencję specjalną w wykonywaniu zadań publicznych (np. szkoła, szpital, kasa zapomogowo-pożyczkowa, zarząd nieruchomości publicznych).<sup>265</sup> Taki charakter miał region w latach siedemdziesiątych.

Natomiast wspólnoty terytorialne posiadają osobowość prawną, ale w przeciwieństwie do zakładu publicznego są wyposażone w kompetencję ogólną i reprezentują interes grupy obywateli zamieszkujących i przebywających na terenie oznaczonym geoadministracyjnymi granicami.<sup>266</sup> Posiadanie osobowości prawnej przez wspólnotę niesie za sobą dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, wszelkie działania podejmowane przez organy reprezentujące wspólnotę, pochodzące z wyboru lub nominacji, i ich skutki, są realizowane na rzecz i w imieniu wspólnoty. Po drugie, wspólnota posiada możliwość występowania przed sądem w charakterze podmiotu pozywającego lub pozywanego.<sup>267</sup> W ten sposób państwo nie jest jedynym podmiotem terytorialnym reprezentującym interesy obywateli, te interesy reprezentuje również w ich imieniu wspólnota terytorialna, do której przynależą. Tworzy się siatka wzajemnych zależności pomiędzy jednostką, wspólnotą (wspólnotami) a państwem. We Francji zależności te mają w głównej mierze wymiar administracyjny.

---

<sup>263</sup> Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, *Administracja i zarządzanie* [in:] *Administracja...*, s. 65. Wymieniona ustawa z 5 lipca 1972 roku o utworzeniu i organizacji regionów nadawała regionom status zakładu publicznego.

<sup>264</sup> K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 9.

<sup>265</sup> J. Jeżewski, *We Francji*, [in:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999, s. 148.

<sup>266</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 21.

<sup>267</sup> Ibidem, s. 19.



Administracyjny charakter wspólnot terytorialnych we Francji przejawia się w głównej mierze w podwójnej funkcji pełnionej przez te wspólnoty i ich organy. Dualizm terenowej administracji francuskiej widać w terminologii stosowanej w aktach normatywnych i doktrynie w stosunku do wspólnot samorządowych. Konstytucja<sup>268</sup> i CGCT używają określenia *collectivité territoriale*, co oznacza „wspólnotę terytorialną” rozumianą jednocześnie jako *circonscription administrative* czyli „okręg administracyjny” i *collectivité locale*, czyli „wspólnota lokalna”. Okręg administracyjny rozumiany tu jest jako obszar działania państwowych organów administracji (na przykład mera, który działa w tym przypadku w imieniu rządu), natomiast wspólnota lokalna to wspólnota terytorialna wyposażona w osobowość prawną, która zarządza swoimi sprawami (na przykład gmina). Takie umiejscowienie wspólnot lokalnych w systemie prawa administracyjnego spowodowało powstanie charakterystycznych współzależności w systemie administracji francuskiej: z jednej strony wspólnoty lokalne są samorządne, ponieważ administrują same swoimi sprawami (*libre administration*), z drugiej zaś strony organy tych wspólnot podlegają decyzjom rządu i działają w jego imieniu. Podwójna rola wspólnot lokalnych ma genezę prawną procesu decentralizacji we Francji i rozciąga się nie tylko na umiejscowienie wspólnot w systemie prawa administracyjnego, ale na pozycję ustrojową tych wspólnot oraz na ich pozycję jako instytucji w systemie politycznym. Zauważyć tu należy, że ustawodawca francuski nie sięgnął nigdy określając „samorządność” wspólnot lokalnych do zakresu semantycznego wyrazu „auto-”<sup>269</sup>, co sugeruje nawiązanie do zakresu pojęciowego wyrazu „autonomia”, a to z kolei wkracza w polityczny wymiar decentralizacji. Dlatego też i ustawodawca, i doktryna pozostali przy pojęciu wspólnoty terytorialnej zawierającej kategorie okręgu administracyjnego oraz wspólnoty lokalnej, która sama administruje swoimi sprawami.

Analiza dualistycznej pozycji wspólnot lokalnych doprowadziła do pojawienia się we francuskiej doktrynie prawa administracyjnego pojęcia „państwa pół-

---

<sup>268</sup> Choć do 2003 roku w artykule 34 znajdowało się wyrażenie *collectivité locale*.

<sup>269</sup> Od greckiego *autos*: pierwszy człon wyrazów złożonych oznaczający „sam, własny, samo”. *Słownik wyrazów obcych* pod red. Elżbiety Sobol. Warszawa 1997, s. 92. W języku polskim na określenie niezależnych wspólnot lokalnych używa się na przykład pojęcia „samorząd” co jest językowym odpowiednikiem angielskiego „self-government”, niemieckiego „Selbstverwaltung” czy holenderskiego „zelfbestuur”. Język francuski nie wytworzył nigdy pojęcia „auto-gouvernement” czy też „gouvernement local”, a do określania wspólnot samorządowych innych niż francuskie używa bądź pojęcia *collectivité locale* bądź angielskiego *self-government*. *Petit Robert. Dictionnaire...*, s. 1792.

scentralizowanego” (*Etat semi-centralisé*),<sup>270</sup> określającego system prawnoustrojowy powstały wskutek reform lat osiemdziesiątych. Przyjęto taką terminologię<sup>271</sup>, ponieważ podjęte reformy, mimo przełomowego charakteru, spowodowały rzeczywistą decentralizację administracyjną, natomiast system zdecentralizowanego państwa unitarnego został wypracowany w toku permanentnych reform trwających dwadzieścia lat od wydania pierwszych ustaw decentralizacyjnych z 1982 roku. Określenie państwa semi-scentralizowanego odnosi się tym samym do samego momentu wprowadzenia reform, przedstawiane wcześniej pojęcie państwa semi-zdecentralizowanego, do okresu poprzedzającego nowelizację konstytucji w 2003 r.

Administracyjny charakter decentralizacji we Francji przejawiał się także w sposobie podziału państwa na wspólnoty. Podział na departamenty i regiony został przeprowadzony w arbitralny sposób przez administrację (podział na gminy jest we Francji skutkiem założenia, że każda jednostka osadnicza stanowi odrębną wspólnotę terytorialną).<sup>272</sup> Podział na departamenty został dokonany pierwotnie dekretem z 1789 roku przyjętym przez Konstytuante, następnie zmieniony zarządzeniem premiera, przygotowanym przez Radę Stanu, z 2 listopada 1945 roku.<sup>273</sup> Podział na regiony dokonany w 1982 roku po prostu powielił przyjęty dziesięć lat wcześniej podział na terytorialne okręgi regionalne.<sup>274</sup> Nazwy tychże zostały „sfabrykowane” (*fabriqués*) przez administrację w taki sposób, aby uniknąć zbyt uderzających podobieństw do nazw prowincji sprzed rewolucji francuskiej.<sup>275</sup> Widać wyraźnie, że budowanie instytucji lokalnych ponadgminnych wzięło swój początek z woli i intencji administracji, a nie pochodziło od mieszkańców danego terytorium.

Trzeba zwrócić w tym miejscu uwagę, że podział administracyjny Francji na wspólnoty terytorialne jest tylko jednym z bardzo wielu podziałów administracyjnych, które są dokonywane dla celów administracji specjalnej, na przykład okręgów wojskowych,<sup>276</sup> w całym kraju, ale też dla celów administracji specjalnej na obszarze wspólnot terytorialnych. W 1998 roku powstał raport rządowy przedstawiający

---

<sup>270</sup> F.-X. Aubry, *La Décentralisation contre l'Etat (L'Etat semi-centralisé)*. *Nouvel Essai*, Paris 1992, s. XIII.

<sup>271</sup> A nie odwrotnie, to znaczy „państwo pół-zdecentralizowane” (*Etat semi-décentralisé*). F.-X. Aubry, op. cit., s. XI.

<sup>272</sup> S. Mazey, *La France saisie par la décentralisation* [in:] *Territoire pour politiques: variations européennes*, pod. red. R. Balme, P. Garraud, V. Hoffmann-Marinet, E. Ritaine, Paris 1995, s. 147.

<sup>273</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 22.

<sup>274</sup> J.-F. Aubry, *Vers de nouveaux territoires? Une comparaison européenne*, „Territoires 2020. Etudes et prospective” nr 1, Paris 2002, s. 19.

<sup>275</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 22.

<sup>276</sup> L. François, op. cit., s. 155.

poszczególne podziały administracyjne specjalne (*zonages*), w którym przedstawiono propozycję uproszczenia systemu.<sup>277</sup> W raporcie tym napisano: „Podział naszego terytorium stał się tak wyjątkowo skomplikowany, że umyka on po prostu wiedzy, a nawet zrozumieniu, zwykłego obywatela, który w żaden sposób nie identyfikuje instytucji, które są opłacane z jego podatków i powinny mu służyć. Radni, decydenci a także podmioty gospodarcze mają wrażenie stawiania przed nimi coraz to nowych barier zamiast warunków do tworzenia nowych miejsc pracy. Naprawdę nie jest normalne, że w jednym regionie jest około 60 podziałów administracji specjalnej”.<sup>278</sup> Rozproszenie administracyjne i mnożenie specjalnych podziałów administracyjnych powoduje osłabienie roli i funkcji wspólnot terytorialnych we Francji, co również wpływa na stopień i tempo procesu decentralizacji i leży u podstaw jego wieloetapowości i długotrwałości.

Podstawą administracyjnego charakteru decentralizacji francuskiej była także uniformizacja<sup>279</sup> nazwana też „równością administracyjną” czyli „całkowita reorganizacja administracyjna Francji, rozpoczęta przez Konstytuante, dokończona przez Konwent i Konsulat, która zapowiada równość. Departamenty, okręgi, kantony, gminy, ich rady, ich trybunały, wybieralne albo mianowane, gwarantują wszystkim stosowanie tych samych ustaw, tego samego systemu podatkowego i penitencjarnego wszędzie, jak kraj długi i szeroki”.<sup>280</sup> Zasada uniformizacji terytorialnej spowodowała, że u podstaw procesu decentralizacji we Francji nie leżało przeświadczenie o prawie wspólnot do decydowania o swojej odrębności, ale instrumentalne i funkcjonalne ich traktowanie jako zarządców spraw lokalnych,<sup>281</sup> oczywiście pod nadzorem państwa. W kontekście nowelizacji konstytucji w 2003 roku i zmiany rozumienia zasady samorządności twierdzenia te są powoli przeformułowywane, jednak zasada uniformizacji terytorialnej (z wyjątkami dotyczącymi obszarów leżących poza Francją metropolitalną) dominowała do 2003 roku.

Nadzór administracyjny (*tutelle*) i jego zakres, sprawowany przez organy administracji rządowej, ograniczał w dużej mierze proces decentralizacji władzy publicznej we Francji. Podkreślić należy, że zasada sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością wspólnot terytorialnych ma charakter

---

<sup>277</sup> M.-J. Auroux, *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Rapport à M. le Premier ministre, Paris 1998.

<sup>278</sup> Ibidem, s. 18. Tłumaczenie własne.

<sup>279</sup> J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 140.

<sup>280</sup> G. Duby, R. Mandrou, op. cit., s. 431.

<sup>281</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 20.

konstytucyjny i została zachowana po reformie z 1982 roku. Zmienił się jej natomiast jej zakres. Silna pozycja prefekta oraz służb administracji rządowej w departamencie, a zwłaszcza administracji finansowej, budowana od końca XIX wieku, doprowadziła do swoistego ubezwłasnowolnienia wspólnot terytorialnych we Francji. Do 1982 roku ingerencja nadzorcza prefekta w działalność gminy miała charakter dyrektywny, co wykluczało jakąkolwiek samodzielność wspólnoty, również samodzielność administracyjnoprawną.<sup>282</sup> Zauważyć należy, że zniesienie nadzoru dyrektywnego prefekta nad wspólnotami lokalnymi w 1982 roku nie wprowadziło realnego decydowania wspólnoty o swoich sprawach, pomimo wybieralności organów, ponieważ administracja centralna zachowała możliwość nadzorowania działalności wspólnot<sup>283</sup> poprzez kontrolę legalności podejmowanych przez wspólnotę decyzji (kontrola *a posteriori*), ale co najważniejsze, poprzez kontrolę stosowaną pośrednio przez służby techniczne i finansowe.<sup>284</sup> System dystrybucji dochodów budżetowych był i jest *de facto* narzędziem służącym kontroli finansowej nad działalnością wspólnot terytorialnych, a działalność niektórych wyspecjalizowanych administracji rządowych (np. nadzór budowlany czy sanitarny) służyć może podobnym celom.<sup>285</sup> Podstawą i instrumentem ograniczania władzy lokalnej przez władzę centralną jest stworzony w XVIII wieku nadzór administracyjny.

Wszystkie wymienione powyżej przesłanki świadczą o tym, że decentralizacja we Francji to zjawisko w ogromnym stopniu administracyjne. Ponadto prawne przesłanki tego procesu we Francji dowodzą o funkcjonalnym i instrumentalnym traktowaniu decentralizacji. Aby dopełnić obraz, należy przedstawić również polityczny aspekt problemu poprzez analizę doktrynalnych podstaw zjawiska oraz stosunek ugrupowań politycznych do decentralizacji.

### **2.3. Polityczne przesłanki decentralizacji we Francji**

W tym podrozdziale zostaną przedstawione polityczne przesłanki decentralizacji władzy publicznej w dwóch aspektach. Pierwszy to przedstawienie panoramy koncepcji polityczno-społecznych, rozumianych jako zbiór idei, czy nawet szerzej jako myśl polityczna teoretyków władzy lokalnej we Francji. Drugi to analiza stosunku

---

<sup>282</sup> J. Starościak, op. cit., s. 13.

<sup>283</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 20.

<sup>284</sup> C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja?* [in:] *Administracja...*, s. 170.

<sup>285</sup> Ibidem, s. 177 i nast.

ugrupowań politycznych<sup>286</sup> do decentralizacji. Przedstawiony zostanie również model terytorialny francuskiego systemu polityczno-administracyjnego stworzony przez grupę socjologów polityki (Pierre Grémion, Catherine Grémion, Michel Crozier), która w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku zajmowała się zagadnieniami władzy lokalnej we Francji. Model ten opierał się na relacjach pomiędzy wybieralnymi radnymi a ośrodkiem władzy skupionym wokół prefekta i jest uważany za jedną z podstawowych przesłanek decentralizacji władzy publicznej we Francji.

Pierwsza część podrozdziału jest próbą ukazania myśli teoretyków, których koncepcje polityczne koncentrowały się na zagadnieniach stosunków władzy centralnej i lokalnej, i które konstruowały pojęcie decentralizacji i terminów z nią nierozzerwalnie związanych, takich jak wolności i prawa lokalne, interes lokalny, ale także regionalizm czy autonomia.

Druga część podrozdziału dotyczyć będzie postawy ugrupowań politycznych względem idei decentralizacji. Od razu zastrzec należy, że decentralizacja nie pojawia się we Francji w dyskursie tylko prawicowym lub też lewicowym, była ona raczej przez partie polityczne wykorzystywana instrumentalnie, a nie traktowana ideowo. Dlatego ta część będzie stanowiła raczej panoramę historyczną, w mniejszym stopniu zaś programową. Ponadto, pomimo przyjętego założenia prezentacji stosunku partii politycznych do decentralizacji w układzie prawicy, centrum i lewicy, trzeba zdawać sobie sprawę z uproszczenia zastosowanego rozumowania, ponieważ „cała dziedzina francuskich stosunków politycznych: ideologie polityczne, organizacja partii i ich taktyczne posunięcia, walka międzypartyjna i jej parlamentarne przejawy, jest ogromnie powikłana i mało przejrzysta. Trudno czasami się zorientować, kto z kim walczy lub się sprzymierza, dlaczego i po co”.<sup>287</sup>

Ostatni fragment zostanie poświęcony prezentacji terytorialnego modelu polityczno-administracyjnego stworzonego przez „szkołę Grémion”. Skoro decentralizacja nie była na stałe wpisana do programów partyjnych, to jakie przesłanki polityczne stały u podstaw wprowadzenia zmian ustroju terytorialnego we Francji

---

<sup>286</sup> W pracy tej przyjęto klasyczny podział ugrupowań politycznych na prawicowe, lewicowe i centrowe, choć ze względu na procesy polityczne zachodzące w XX wieku, między innymi pojawienie się ruchów faszystowskich, przyjmujących często pseudolewicowe nazwy, czy ekologicznych, jak również zacieranie się różnic między prawicą a lewicą, klasyfikacja niektórych partii jako prawicowej lub lewicowej może być dokonana wyłącznie arbitralnie. Cf. J. Eisler, *Od monarchizmu do faszyzmu: koncepcje polityczno-społeczne prawicy francuskiej 1918-1950*, Warszawa 1987, s. 11.

<sup>287</sup> M. Sobolewski, op. cit., s. 8.

w 1982 roku? Odpowiedzią zdaje się być model władzy polityczno-administracyjnej, który wytworzył się we francuskiej przestrzeni lokalnej.

### 2.3.1. Idea decentralizacji we francuskiej myśli politycznej

Koncepcje zdecentralizowania władzy we francuskiej myśli politycznej pojawiły się od razu, gdy władza centralna osiągnęła szczyt centralizmu państwowego. W roku 1815 Benjamin Constant, uważany za prekursora idei liberalizmu politycznego, opublikował swoje *Principes de politique*, w których wyraźnie zaznaczył potrzebę istnienia władzy lokalnej.<sup>288</sup> Rozwijali myśl Constanta François Guizot, Charles Rémusat, Pierre-Paul Royer-Collard, a zwłaszcza Prosper de Barante<sup>289</sup> w swoich dwóch dziełach poświęconych władzy lokalnej, wydanych w 1821 roku *Des communes et de l'aristocratie*<sup>290</sup> oraz w 1866 *De la décentralisation*.<sup>291</sup> W dziele wydanym w 1821 roku Barante zauważył, jeszcze przed Tocqueville'em, że centralizacja władzy we Francji dokonana została już w okresie *ancien régime'u* poprzez „nacionalizację” monarchii, dążenie lokalnych elit społecznych do zajmowania stanowisk w administracji centralnej i dominację administracyjną centrum nad peryferiami. Remedium na ugruntowaną przez rewolucję centralizację Barante doszukiwał się w odwołaniu przedstawicieli administracji centralnej w gminach i faktycznym przeprowadzeniu wyborów lokalnych, co wyrwałoby społeczności lokalne z politycznej apatii i stworzyło odpowiedzialność polityczną na szczeblu lokalnym: „społeczności lokalne, będąc niczym w życiu publicznym, będąc całkowicie odseparowane od działań politycznych, przywykły traktować rząd jako obcą władzę, która zapewnia spokój i sprawiedliwość w zamian za płacenie podatków”.<sup>292</sup> Decentralizacja we francuskiej myśli liberalnej jest konsekwencją traktowania wolności jako podstawy funkcjonowania społeczeństwa, również w ujęciu wolności lokalnych (*libertés locales*).

Kolejnym teoretykiem idei decentralizacji był Alexis de Tocqueville. W dziełach Tocqueville'a, idea wolności lokalnych jest nierozdzielnie połączona z ideą demokracji, która niekoniecznie musi być realizowana według niego w ustroju

---

<sup>288</sup> Cf. B. Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, Paris 1872.

<sup>289</sup> Właściwie Prosper Brugière, baron de Barante (1782-1866).

<sup>290</sup> P. de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, Paris 1821.

<sup>291</sup> Idem, *De la décentralisation en 1829 et en 1833. Etude précédée de quelques mots sur le projet de Nancy*, Paris 1866.

<sup>292</sup> Cytat za J.-M. Ohnet, op. cit., s. 71. Tłumaczenie własne.

republikańskim. Może być urzeczywistniana także w monarchistycznym.<sup>293</sup> Dla Tocqueville'a fundamentem demokracji w państwie było zapewnienie wspólnocie gminnej praw do kierowania swoimi sprawami. W dziele *O demokracji w Ameryce* pisał: „To właśnie w gminie trwa energia wolnego ludu; instytucje władzy w gminie są dla idei wolności tym, czym szkoła podstawowa dla nauki, są fundamentem wszystkiego innego w demokracji”.<sup>294</sup> W kolejnym swoim dziele, *Dawny ustrój i rewolucja*, Tocqueville przedstawił dogłębną analizę instytucji monarchii absolutnej i udowodnił, że centralizacja nie jest konsekwencją rewolucji francuskiej i okresu napoleońskiego, ale wynikiem umacniania władzy politycznej i administracyjnej królów.<sup>295</sup> Tocqueville zauważył również, że instytucje stworzone przez rewolucję i rozwinięte przez Napoleona umocniły „węzeł gordyjski centralizacji”, w taki sposób, że stał się on nierozsupływalny, a zależności pomiędzy instytucjami władzy stały się tak pogmatwane, że wytworzył się dość paradoksalny zespół wartości, w którym „równość i despotyzm doprowadziły do powstania społeczeństwa indywidualistycznego, którego członkowie bez problemu przyzwalają na istnienie centralizmu politycznego i administracyjnego, ponieważ tenże wyssał z nich wszelką tożsamość z grupą, wszelkie wzajemne potrzeby, wszelką konieczność współpracy i pozbawił nawet okazji do wspólnego działania.”<sup>296</sup> Wyraźnie widać w tym stanowisku przeświadczenie, że o sile władzy lokalnej świadczy demokratyczny i polityczny jej charakter. Wpływ idei wolności lokalnych Tocqueville'a na polityków i intelektualistów drugiej części XIX wieku był bardzo duży. Posiłkując się jego koncepcjami, już w 1848 roku, Robert de Lamennais postulował przywrócenie samodzielności gmin przed uchwaleniem konstytucji, Odilon Barrot występował z koncepcjami usamodzielnienia politycznego i administracyjnego gmin i departamentów, a w 1861 roku przedstawił projekt zapewnienia reprezentacji wspólnot lokalnych w Senacie. Lucien Prévost-Paradol wygłaszał w parlamencie mowy, w których udowadniał, że Francja wzmocni swoją jedność właśnie poprzez polityczną samodzielność wspólnot lokalnych.<sup>297</sup> Współautorzy konstytucji z 1875 roku oraz ustaw z roku 1871 i 1884 posiłkowali się

<sup>293</sup> Cf. Ibidem, s. 74. Według Jeana-Marie Ohneta Tocqueville, pomimo wyłożenia teorii demokracji na podstawie przykładu amerykańskiego (*De la démocratie en Amérique*), był bardziej zafascynowany systemem brytyjskim. Dlatego Ohnet nazywa Tocqueville'a piewą „lewicy dynastycznej” (*gauche dynastique*). J.-M. Ohnet, op. cit., s. 73.

<sup>294</sup> A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris 1840, s. 54. Tłumaczenie własne.

<sup>295</sup> A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994, s. 19.

<sup>296</sup> Cytat za J.-M. Ohnet, op. cit., s. 75. Tłumaczenie własne.

<sup>297</sup> Ph. De Lara, *Prévost-Paradol, un libéral décentralisateur*, „Pouvoirs locaux” nr 1, 1989, s. 150.

działami Tocqueville'a przy tworzeniu ustroju władzy lokalnej Trzeciej Republiki; gdyby nie to, system byłby jeszcze bardziej scentralizowany.<sup>298</sup>

Zarówno Constant, Barante jak i Tocqueville to przedstawiciele nurtu liberalno-demokratycznego w myśli politycznej, co jest oczywiste ze względu na dominację w myśli tych autorów idei wolności i demokracji. Jednakże sądzili oni, że wolność i demokracja mogły realizować się zarówno w ustroju republikańskim jak i monarchistycznym. Natomiast podstawowy podział francuskiej sceny politycznej wzięł swój początek z porewolucyjnej dychotomii układu politycznego, w którym zwalczały się obóz republikański i rojalistyczny i który, upraszczając, można sprowadzić do podziału na lewicę i prawicę.<sup>299</sup> Jednak na ten podstawowy podział zaczęły nakładać się inne konfiguracje polityczne i powstały takie nurty jak orleanizm, konserwatyzm republikański, socjalizm, a klasyczny podział na lewicę i prawicę przesunął swój środek ciężkości z konfliktu ustrojowego (republika czy monarchia) na konflikt społeczny (kapitalizm czy socjalizm).<sup>300</sup> Myśl polityczna, zarówno lewicy jak i prawicy, przedstawiała koncepcje stosunku władzy centralnej i lokalnej czerpiąc jednocześnie z nurtu liberalno-demokratycznego wypracowanego przez Tocqueville'a i innych.

Głównym teoretykiem myśli lewicowej (jak na warunki francuskie, anarchistycznej) odnoszącym się do idei władzy lokalnej, a w szczególności regionalnej był Pierre-Joseph Proudhon, piewca „regionalizmu lewicowego” (*régionalisme de gauche*). W swoim dziele wydanym w 1863 roku pisał, że „federacja jest umową, w której jeden lub wielu ojców rodzin, jedna lub wiele gmin oraz państwo, zobowiązują się wzajemnie i w takim samym stopniu do wykonywania swoich zadań jako przedstawiciele federacji. Kto mówi Wolność, mówi Federacja, kto mówi Republika, mówi Federacja, kto mówi Socjalizm, mówi Federacja.”<sup>301</sup> Proudhon, jako pierwszy i chyba jedyny we Francji, odrzucił ideę suwerenności narodu, stwierdzając, że nie naród jest źródłem władzy, ale naturalne wspólnoty regionalne (*communautés naturelles*), w których żyją obywatele i którym przynależy się wolność i autonomia, ponieważ „system federacyjny jest przeciwieństwem hierarchii i centralizmu administracyjnego oraz rządowego, którym w taki sam sposób posługują się demokracje

---

<sup>298</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 77.

<sup>299</sup> Więcej na temat tej problematyki cf. M. Sobolewski, op. cit., s. 12-17.

<sup>300</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>301</sup> P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*, Paris 1863, s. 15. Tłumaczenie własne.



imperialne, monarchie konstytucyjne i republiki unitarne.”<sup>302</sup> Proudhon stwierdził, że jedyna władza polityczna, która może być akceptowana przez obywateli, to władza, która jest blisko nich.<sup>303</sup> Nic dziwnego, że koncepcje polityczne Proudhona we Francji przesiąkniętej jakobińskim duchem jedności i niepodzielności republiki, zostały sklasyfikowane jako anarchistyczne,<sup>304</sup> co nie przeszkodziło jednak, by miały kontynuatorów, zarówno w pierwszej połowie XX wieku w praktyce, przez Charlesa Bruna i jego Francuską Federację Regionalistyczną (*Fédération régionaliste française*, FRF) oraz Fryderyka Mistrala i jego *Félibriges*, jak i w drugiej połowie XX wieku w teorii, przez Roberta Lafonta i Jeana-Jacquesa Servan-Schreibera.<sup>305</sup>

Lafont<sup>306</sup> przedstawił koncepcję politycznej organizacji Francji w dwóch swoich podstawowych dziełach, wydanej w 1967 roku *Rewolucji regionalistycznej*<sup>307</sup> oraz *Autonomia. Od regionu do samorządu*, która to książka ukazała się w 1976 roku.<sup>308</sup> Według Lafonta centralizacja administracyjna we Francji jest wynikiem kapitalistycznego podejścia do zarządzania,<sup>309</sup> a instrumentalne traktowanie przez władzę centralną regionu, jako okręgu administracyjno-gospodarczego, jest według niego „wewnętrznym kolonializmem” (*colonialisme intérieur*).<sup>310</sup> W *Rewolucji regionalistycznej* Lafont zaproponował, aby Francja stała się konglomeratem autonomicznych regionów, które podpisywałyby z państwem kontrakty, w których „zdeteterminowane byłyby kompetencje państwa i regionów, z uwzględnieniem różnic gospodarczych zachodzących między regionami”.<sup>311</sup> W ten sposób Lafont wysunął koncepcję zróżnicowanego traktowania regionów przez państwo, czyli przeciwstawił się zakorzenionej od dwóch stuleci we Francji uniformizacji, nazywanej też równością administracyjną wspólnot samorządowych wobec prawa. Poza tym przedstawił formułę kontraktów regionalnych, które potem stały się faktem w stosunkach między państwem

---

<sup>302</sup> Ibidem, s. 47. Tłumaczenie własne.

<sup>303</sup> D. Turpin, *La région*, Paris 1987, s. 8.

<sup>304</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 79.

<sup>305</sup> D. Turpin, op. cit., s. 8.

<sup>306</sup> W 1974 roku startował w wyborach prezydenckich we Francji.

<sup>307</sup> R. Lafont, *La Révolution régionaliste*, Paris 1967.

<sup>308</sup> Idem, *Autonomie. De la région à l'autogestion*, Paris 1976.

<sup>309</sup> Cf. Idem, *La Révolution régionaliste*, Paris 1967, s. 48. Według Lafonta „rentowność nie jest nigdy obliczana według wartości i przydatności działania dla regionu” a „zniszczenie gospodarki regionu nie jest odczuwalne, ponieważ w skali globalnej państwo nie biednieje”. Tłumaczenie własne. Widać w tym podejściu aspekt ekonomiczny szeroko pojętej decentralizacji (w tym miejscu w wymiarze regionalnym), jak i zwracanie się ku aspektowi „europejskiemu” istnienia regionów.

<sup>310</sup> D. Turpin, op. cit., s. 22.

<sup>311</sup> Ibidem, s. 23. Tłumaczenie własne.

i regionami i do dziś służą we Francji jako narzędzie wspierania rozwoju regionalnego przez państwo.<sup>312</sup>

W latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, na fali ogólnej dyskusji na temat decentralizacji i regionalizacji, zaznaczyła się myśl Jeana-Jacquesa Servana-Schreibera, który w książce *Władza regionalna*<sup>313</sup> wyłożył koncepcję regionalizacji kraju. Servan-Schreiber przedstawił wnioski podobne do tych, które zaprezentował Robert Lafont, natomiast jego analiza skupiła się głównie na polityczno-instytucjonalnym aspekcie problemu, a nie, jak u Lafonta, na ekonomicznym. Servan-Schreiber postulował rozbudzenie u obywateli potrzeby uczestniczenia w życiu publicznym (*vie civile*), poprzez inicjatywę i odpowiedzialność za własne sprawy w ramach gmin i regionów, które powinny powstać w zdecentralizowanym, i tym samym zdemokratyzowanym państwie. Dla Servana-Schreibera gmina i region to naturalne wspólnoty ludzkie. Pierwsza jest konieczna do zapewnienia normalnego życia jednostki, drugi jest niezbędny, by przeciwstawić się onnipotencji państwa.<sup>314</sup> Zarówno Servan-Schreiber, jak i Lafont, mieli i mają nadal ogromny wpływ na rozwój idei decentralizacji we Francji, zwłaszcza w wymiarze regionalnym.

Również prawicowa francuska myśl polityczna, sięgając do tych samych źródeł liberalno-demokratycznych, co lewica,<sup>315</sup> stworzyła koncepcję decentralizacji władzy publicznej. Jej głównym teoretykiem był Charles Maurras, dla którego „naród nie jest sumą jednostek, rozrzuconych i abstrakcyjnych z roku 1789..., rodzina, gmina, która jest federacją rodzin, stowarzyszenia zawodowe, krainy połączone w prowincje, to są wartości konkretne i trwałe”.<sup>316</sup> Maurras stwierdził, że pojęcia narodu i regionu nie są przeciwstawne, a „patriotyzm baskijski, bretoński czy prowansalski to też jest patriotyzm narodowy. Wywodzi się on z ziemi ojczystej i zawiera w sobie sens i kult pierwotnych kręgów wspólnotowych, w których rodzą się uczucia patriotyczne.”<sup>317</sup> Co ciekawe, Maurras, podobnie jak Alexis de Tocqueville, decentralizację, którą nazwał

---

<sup>312</sup> Ten instrument został również wykorzystany w polskiej polityce regionalnej. Od 2001 roku zawierane są w Polsce kontrakty wojewódzkie, będące narzędziem wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Cf. *ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz. U. Nr 58, poz. 550 ze zm.) oraz *ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) a także *ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

<sup>313</sup> J.-J. Servan-Schreiber, *Le pouvoir régional*, Paris 1971.

<sup>314</sup> D. Turpin, *La région*, s. 23.

<sup>315</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>316</sup> Artykuł Charlesa Maurrasa w „Action Française” z 1 lipca 1941 roku. Cytat za D. Turpin, *La région*, s. 9. Tłumaczenie własne.

<sup>317</sup> Ibidem, s. 9. Tłumaczenie własne.

„reformą reform”, niekoniecznie umieszczał w systemie republikańskim, stwierdzając, że może być ona z powodzeniem zrealizowana również w ustroju monarchistycznym.<sup>318</sup>

Przedstawione powyżej przykłady francuskiej myśli politycznej świadczą o głębokim zakorzenieniu idei decentralizacji władzy publicznej we francuskiej doktrynie politycznej. Zaznaczyć należy, że przedstawiono zarys koncepcji decentralizacji i zwrócono uwagę na najważniejszych piewców tej idei. Można by rozwijać opis ich koncepcji, jak również przedstawiać myśli kontynuatorów i innych teoretyków decentralizacji. Celem tego fragmentu jest jednak zwrócenie uwagi na silne korzenie teorii decentralizacji we francuskiej myśli politycznej, co jest owocem przeciwstawienia się centralizacji władzy. Gdyby Francja nie była państwem scentralizowanym, nie pojawiłaby się potrzeba tworzenia teorii decentralizacji, z której czerpały, w miarę potrzeby, różne ugrupowania polityczne. Następny punkt jest poświęcony stosunkowi partii politycznych we Francji do decentralizacji.

### **2.3.2. Decentralizacja a partie polityczne we Francji**

Decentralizacja, rozumiana jako sposób podziału władzy w państwie pomiędzy centrum a władzę lokalną, nie jest jedynie zwykłą techniką administracyjną, przenoszącą kompetencje władzy centralnej na niższy szczebel zarządzania, ale posiada silne implikacje polityczne. Niezależnie od stopnia zdecentralizowania władzy publicznej, wymiaru bardziej administracyjnego czy politycznego decentralizacji, siły polityczne „narodowe” i lokalne próbują odnaleźć równowagę polityczną w tym procesie.<sup>319</sup> We Francji, niezależnie od opcji politycznej, partie polityczne traktowały decentralizację instrumentalnie i funkcjonalnie, a nie ideowo. Pojawiała się ona jako hasło w programach i dyskursie politycznym partii pozostających w opozycji, by zniknąć z katalogu postulatów partii po wyborach.<sup>320</sup> Ugrupowaniem, które ideę decentralizacji w wymiarze regionalnym traktowało doktrynalnie, była wspomniana już FRF.

Podział francuskiej sceny politycznej na lewicę i prawicę, który wykrystalizował się w drugiej połowie XIX wieku, nie znalazł odzwierciedlenia w stosunku do decentralizacji.

Historyczne rzecz ujmując, francuska debata polityczna nad stosunkiem pomiędzy władzą centralną a lokalną dotyczyła w głównej mierze sposobów i stopnia

---

<sup>318</sup> Ch. Maurras, *Enquête sur la Monarchie*, Paris 1924, s. 527.

<sup>319</sup> F. Burdeau, op. cit., s. 188.

<sup>320</sup> Ibidem, s. 189.

decentralizacji w jej wymiarze funkcjonalnym, ze względu na silną tradycję jakobińską wraz z ideą „jedyną i niepodzielną republiką”.<sup>321</sup> Decentralizacja, uważana przez polityków francuskich za lekarstwo na dominację Paryża (prawica konserwatywna), za sposób na odrodzenie wolności i demokracji lokalnej (liberałowie i demokraci), za rozwiązanie problemu dominacji burżuazji kapitalistycznej nad ludem francuskim (socjaliści i komuniści), po przejęciu władzy przez socjalistów, centrystów, liberałów czy konserwatystów, stawała się pojęciem traktowanym o wiele ostrożniej, a realizacja obietnic w tym zakresie sprowadzała się jedynie do przeprowadzenia drobnych retuszy legislacyjnych, które jednak w wymiarze ustrojowym nie prowadziły do upodmiotowienia wspólnot lokalnych.<sup>322</sup>

Na przestrzeni lat francuska prawica, do której zaliczyć można gaulistów, Demokratyczną Unię na rzecz Republiki (*L'Union des démocrates pour la République*, UDR), niezależnych republikanów (*Républicains indépendants*, RI)<sup>323</sup>, silnie „jakobińska”, charakteryzowała się w stosunku dość powściągliwym podejściem do decentralizacji.<sup>324</sup> Prawica ta ma nie tylko korzenie rojalistyczne, ale republikańskie i reprezentuje głównie interesy porewolucyjnej burżuazji konserwatywnej. Zdobywcze rewolucji francuskiej, a zwłaszcza emancypacja polityczno-społeczna mieszczaństwa, ugruntowały przekonanie, że racjonalny podział republiki na departamenty jest optymalny dla sprawowania władzy publicznej i zapewnienia sprawnego zarządzania. Prawica nie negowała konieczności podziału na gminy, realizujące zadania *stricto* lokalne, pod kontrolą i kuratelą państwa. Natomiast w latach sześćdziesiątych XX wieku, wraz z powrotem generała Charlesa de Gaulle’a do władzy, została podniesiona przez prawicę kwestia politycznej emancypacji regionów. W 1968 roku de Gaulle uczynił ze swojej koncepcji regionalizacji przewodni motyw legitymacji swojej władzy.<sup>325</sup> 27 kwietnia 1969 roku odbyło się referendum, w którym Francuzi odrzucili pomysł de Gaulle’a podziału kraju na regiony, a sam generał „abdykował”. De Gaulle w taki sposób prezentował powody, dla których powziął jako lejtmotyw referendum z 1969 roku kwestię regionalizacji: „Rewolucja odebrała naszym prowincjom, które

<sup>321</sup> S. Mazey, op. cit., [in:] *Territoires...*, s. 147.

<sup>322</sup> F. Burdeau, op. cit., s. 189.

<sup>323</sup> L. François, op. cit., s. 63.

<sup>324</sup> Ale można znaleźć już u początków myśli politycznej prawicowej, ukorzenionej w jakobinizmie, próby teoretycznych rozważań nad połączeniem centralizacji politycznej i decentralizacji administracyjnej, czyli idei niepodzielności Państwa z koniecznością zapewnienia wykonywania funkcji zarządczych przez władzę publiczną. Cf. A. Laya, *De la République en France et en Amérique*, Paris 1850, s. 122-127.

<sup>325</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 129.

były tworam i geograficznymi, historycznym, etnicznymi, możliwość uczestniczenia w administracyjnej organizacji Francji i podzieliła z urzędu terytorium na elementy mniejsze i liczniejsze, departamenty.[...]. Ale pomimo tego prowincje, przez sto sześćdziesiąt dziewięć lat nie przestały istnieć w umysłach i sercach Francuzów. Na przekór wszystkim podziałom, nadal jest Owernia i Owerniacy, Bretania i Bretończycy, Lotaryngia i Lotaryńczycy, region paryski i Paryżanie, Prowansja i Prowansalczy, Normandia i ludzie z północy. Bo dziś pojawił się nowy aspekt naszego życia, to znaczy rozwój ekonomiczny i społeczny. W jego kontekście narzuca się wręcz konieczność odtworzenia regionów, które są starymi prowincjami. W rzeczywistości, w kwestii zagospodarowania przestrzennego i dużych inwestycji strukturalnych, to region jest najlepszym rozwiązaniem, zarówno przy tworzeniu koncepcji, podejmowaniu inicjatyw, jak i ich realizacji. Regulowanie wszystkiego przez Paryż jest niemożliwe, a przekazanie tych kompetencji departamentom będzie błędem, bo zadania te przerastają możliwości tychże. Region jest wystarczająco rozległy, posiada odpowiednie zasoby materialne i ludzkie, by wpływać pozytywnie na transformację terytorium. [...] Ponadto, sprawy lokalne powinny być prowadzone przez tych, którzy posiadają mandat społeczny do zajmowania się tymi sprawami, a nie przez urzędników reprezentujących władzę centralną.”<sup>326</sup> Zadziwiający jest stosunek generała, który przed rokiem 1965 był zwolennikiem silnej jedności narodowej Francji, do idei regionalizmu. Różnie jest również referendum z 1969 oceniane: niektórzy widzą w tym „spryt i przebiegłość chytrego męża stanu, który niestety popełnił honorowe samobójstwo polityczne”<sup>327</sup> w celu wykorzystania regionalizmu jako szantażu politycznego, inni widzą w tym natomiast wizjonerstwo przemian, które zarówno w poruszonym przez de Gaulle’a kontekście gospodarczo-ekonomicznym, jak i zbliżającej się wielkimi krokami polityki rozwoju regionalnego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, było niedocenione przez elity polityczne i obywateli.<sup>328</sup> Według tych drugich referendum z 1969 roku było „politycznymi narodzinami współczesnej decentralizacji”.<sup>329</sup>

Lewica francuska była jeszcze bardziej przywiązana do jakobińskich wartości porewolucyjnych Francji jednej i niepodzielnej. Powstała w 1905 roku, a istniejąca do

---

<sup>326</sup> Tłumaczenie własne fragmentu wywiadu przeprowadzonego przez Michela Droita z generałem de Gaullem 19 kwietnia 1969 roku za J.-M. Ohnet, op. cit., s. 127.

<sup>327</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>328</sup> Koncepcja de Gaulle’a spotkała się z historycznym atakiem ze strony elit władzy w departamentach, zwłaszcza wśród radnych z rad generalnych. Stworzenie regionów osłabiłoby w ich oczach rolę departamentu. J.-M. Ohnet, op. cit., s. 125.

<sup>329</sup> Ibidem, s. 129.

1969, główna partia socjalistyczna Sekcja Francuska Międzynarodówki Robotniczej (*Section Française de l'Internationale Ouvrière*, SFIO) nie przejawiała zbyt dużego zainteresowania decentralizacją, co najwyżej odnosiła się do centralizacji jako narzędzia w rękach burżuazji służącego zniewoleniu mas robotniczych (co nie przenosiło się bezpośrednio na afirmację decentralizacji).<sup>330</sup> Dominique Turpin napisał, że „wpływ republikańskiego jakobinizmu, ciężar departamentalnego „notablizmu” (*notabilisme*), oraz tradycyjne pojmowanie regionalizmu jako wartości imperialnej, a w trakcie wojny również quasi-faszystowskiej, w naturalny sposób ograniczały zainteresowanie socjalistów decentralizacją, a w szczególności jej wymiarem regionalnym, zarówno w okresie Trzeciej, Czwartej jak i na początku Piątej Republiki”.<sup>331</sup> Oprócz SFIO we Francji działało bardzo dużo innych ruchów socjalistycznych, których zainteresowanie oscylowało raczej wokół problematyki równości społeczno-ekonomicznej obywateli, a nie koncepcji stosunków zachodzących pomiędzy władzą lokalną a centralną. Połączenie większości tych ugrupowań w jedną Partię Socjalistyczną w 1971 roku<sup>332</sup> (*Parti socialiste*, PS) doprowadziło do wzmocnienia lewicy we Francji, a co za tym idzie, konieczności obrania zdecydowanego kierunku w stosunku do dychotomii centralizacja-decentralizacja. Francuscy socjaliści zaczęli coraz odważniej mówić o decentralizacji jeszcze w latach sześćdziesiątych, wtórując w ten sposób generałowi de Gaulle’owi.<sup>333</sup> Pod wpływem François’a Mitterranda<sup>334</sup> socjaliści pozbyli się części bagażu jakobińskiego i to właśnie oni w 1982 roku wprowadzili w życie ustawy rozpoczynające realną przemianę stosunku władzy centralnej do władzy lokalnej we Francji. Realizacja reformy decentralizacyjnej była jednym z punktów programu

<sup>330</sup> F. Burdeau, op. cit., s. 188.

<sup>331</sup> Wielu aktywistów partii socjalistycznych było radnymi w radach generalnych; w ten sposób tworzyli oni „nową elitę władzy” w stworzonych sztucznie jednostkach administracyjnych, departamentach. D. Turpin, *La région*, s. 16. Tłumaczenie własne.

<sup>332</sup> Kongres założycielski PS w Epinay. P. Deyon, op. cit., s. 217.

<sup>333</sup> Cf. J.-P. Schneider, J.-F. Martin, *L'attitude de quelques forces politiques: la SFIO*. [in:] *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, „Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques Grenoble”, Grenoble 1970, s. 86. Decentralizacja terytorialna była jednym z elementów wizji społeczeństwa samorządowego, opracowanej przez Partię Socjalistyczną na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych i przedstawionej w dokumentach *Piętnaście tez o samozarządzaniu* (1975 r.), *Wolności, Wolność* (1980 r.) oraz *Projekt socjalistyczny dla Francji lat osiemdziesiątych* (1980 r.). Cf. G. Ulicka, *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992, s. 130-139.

<sup>334</sup> W łonie Partii Socjalistycznej, zwalczały się pod koniec lat siedemdziesiątych dwie frakcje, nazywane „kulturami politycznymi”; samorządowa i etatystyczna. Mitterrand należał do tej drugiej, według której zdobycie władzy państwowej było warunkiem koniecznym, do wprowadzenia „reform socjalistycznych. Frakcja samorządowa (pod przewodnictwem Michela Rocard’a), uważała, że reformy te powinny mieć charakter „oddolny”. Cf. A. Jamróz, *System partyjny współczesnej Francji*, Warszawa 1990, s. 206-210.

wyborczego ustalonego na zjeździe partii w Creteil w styczniu 1981 r.<sup>335</sup> Socjaliści jednak, nawiązując do tradycji republikańskich niepodzielności i jedności republiki, nie postulowali nigdy tworzenia wspólnot lokalnych charakteryzujących się szerszą autonomią. Decentralizacja władzy publicznej przeprowadzona przez socjalistów w 1982 roku to reforma w dużej mierze administracyjna, ale z silnymi pierwiastkami politycznymi. Omawiając przyczyny wprowadzenia reformy właśnie przez socjalistów, trzeba zwrócić uwagę na „odrodzenie” socjalistów francuskich w latach siedemdziesiątych XX wieku, zmianę wizerunku ruchu socjalistycznego, skierowanie walki politycznej nie tylko na kwestie gospodarcze, ale również postulowanie demokratyzacji życia publicznego. Właśnie na fali demokratyzacji oraz usprawnienia zarządzania państwem socjaliści, i mówiący w ich imieniu Gaston Defferre, przeprowadzili reformy lat 1982-1983 w imię „republiki zdecentralizowanej, ale nie federalnej”.<sup>336</sup>

Drugi duży odłam lewicy francuskiej, Francuska Partia Komunistyczna (*Parti communiste français*, PC), decentralizację traktowała jako zamach na jedność republiki, a jakiegokolwiek przejawy decentralizacji regionalnej, jako groźne tendencje separatystyczne. Stanowisko to ulegało w miarę upływu czasu utemperowaniu, jednak komuniści francuscy nie przyczynili się do decentralizacji władzy publicznej we Francji.<sup>337</sup>

Dopiero po dokonaniu reform w roku 1982 francuskie partie polityczne włączyły się, zarówno programowo jak i poprzez działanie, w nurt przemian w stosunkach zachodzących pomiędzy władzą centralną a lokalną. Po roku 1982 wszystkie kolejne rządy konsekwentnie dokładały cegiełki do coraz głębszej decentralizacji kraju, a sama decentralizacja stała się procesem towarzyszącym francuskiemu życiu politycznemu. Akceptacja i nieuchronność tego procesu przez siły polityczne doprowadziły w 2003 roku do zmiany artykułu 1 konstytucji z 1958 roku, która do „republiki jednej i niepodzielnej” dodała „zdecentralizowaną organizację”.

---

<sup>335</sup> Ibidem, s. 211 i 216.

<sup>336</sup> P. Deyon, op. cit., s. 218-219.

<sup>337</sup> D. Turpin, *La région*, s. 19. Choć na przykład po I wojnie światowej decentralizacja stała się dla komunistów podstawowym elementem programowym. Cf. P. Le Lidec, *Décentralisation, partis politiques et alternances: de la revendication d'opposant au consensus*, „Pouvoirs locaux” nr 35, 1997, s. 70.

### 2.3.3. Terytorialny model polityczno-administracyjny

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych socjologowie polityki przeprowadzili szereg badań i obserwacji, przedstawionych najszerzej przez Pierre'a Grémiona.<sup>338</sup> Wykazali, że we Francji wytworzył się układ współzależności politycznych i administracyjnych na szczeblu lokalnym polegający na harmonijnym współżyciu świata lokalnego i przedstawicieli rządu w terenie. Reformy wprowadzone przez socjalistów w 1982 roku nie zmieniły struktury lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. Zmieniły charakter i kompetencje instytucji, ale tylko w relacjach pomiędzy państwem a wspólnotami terytorialnymi.

Pierre Grémion w pracy, w której zdefiniował terytorialny model polityczno-administracyjny we Francji, rozpoczął swoją analizę od ukazania, że po II wojnie światowej szczebel administracji regionalnej progresywnie rozwijał się ze względu na przyjęte założenie, że jest to najlepszy poziom planowania zagospodarowania przestrzennego kraju. To on proces dekoncentracji na szczeblu regionalnym prowadzony w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych nazwał regionalizacją funkcjonalną.<sup>339</sup> W ten sposób region i regionalizacja stały się narzędziem prowadzenia polityki państwowej w rękach urzędników rządowych w terenie (biurokratów i technokratów). W 1964 roku reforma tworząca regiony i prefektów regionów zmieniła struktury administracyjne, nie zmieniła struktur politycznych. Region nie stanowił miejsca wykonywania władzy, ale stał się poziomem, na którym artykułowano interesy władzy centralnej i lokalnej dzięki współpracy w jednym miejscu (regionalna komisja rozwoju gospodarczego i regionalnego, *commission régionale du développement économique et régional*, CODER) urzędników rządowych w departamencie i radnych wybieranych w wyborach powszechnych. Instytucją łączącą te dwa światy był prefekt (zarazem urzędnik, jak i polityk).<sup>340</sup> W ten sposób doszło do formalnego zetknięcia dwóch filarów terytorialnych unitarnego scentralizowanego państwa francuskiego: notablów (polityków), czyli osób wybranych w wyborach powszechnych,<sup>341</sup> oraz

---

<sup>338</sup> P. Grémion, *Le pouvoir périphérique....*

<sup>339</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>340</sup> Ibidem, s. 34-36. Zarówno prefekt regionu (pełniący jednocześnie funkcję prefekta departamentu, w którym znajdowało się miasto - siedziba regionu) jak i pozostali prefekci departamentów, ponieważ w CODER prefekt i radni z departamentu (wybierani na poziomie i gminy i departamentu) mówili zwykle jednym głosem, by artykułować i bronić interesów departamentu.

<sup>341</sup> Trudno jest przetłumaczyć na język polski to pojęcie używane w kontekście terytorialnego modelu polityczno-administracyjnego. *Notable* znaczy po francusku znakomity, szlachetny obywatel. W języku polskim wyraz ten występował do niedawna tylko jako *plurale tantum* (w *Słowniku poprawnej polszczyzny* pod red. W. Doroszewskiego wydanym przez Państwowe Wydawnictwo



administracji rządowej w departamentach (urzędników). Ujawnił się (bo istniał wcześniej, ale nie miał zinstytucjonalizowanego forum do przedstawiania interesów) symbiotyczny model administracyjno-polityczny, terytorialny w ujęciu strukturalnym i republikański, ze względu na wartości, które ziściły się na terytorium francuskim po rewolucji francuskiej: równości i wolności obywatelskiej, na których straży stoi przedstawiciel państwa w departamencie, racjonalistycznej jednostki administracyjnego podziału terytorialnego kraju stworzonej przez „pierwszych republikańców”. System ten charakteryzuje się współzależnością między dwoma pierwiastkami: administracyjnym (technokraci rządowi) i politycznym (deputowani lokalni). W tym systemie notable uprawomocniają działania władzy centralnej, a władza centralna legitymizuje władzę lokalną. Grémion nazwał tę współzależność władzy *pouvoir notabiliaire*. Tym samym urzędnicy (technokraci) rządowi, których zadaniem jest aplikacja rozporządzeń i dyrektyw władzy centralnej w terenie, znajdują dla swoich działań demokratyczne uzasadnienie realizując je w symbiozie z osobami wybranymi w wyborach demokratycznych.<sup>342</sup> Jednocześnie zgromadzenia lokalne stanowią „agencje zatrudnienia” krajowych elit politycznych. Kariera polityczna w instytucjach krajowych (obie izby parlamentu, rząd, nawet prezydent republiki: *casus* François Mitteranda i Jacquesa Chiraca) prawie zawsze była poprzedzona we Francji pełnieniem funkcji mera lub posiadaniem mandatu deputowanego lokalnego. Dzięki temu współzależność elementów systemu była perfekcyjnie zapewniona, a poza tym system gwarantował kompromis pomiędzy interesami narodowymi a lokalnymi, ponieważ zawierano go permanentnie pomiędzy tym samym „personalem politycznym i administracyjnym”.<sup>343</sup> W 1969 roku de Gaulle popełnił samobójstwo polityczne stawiając w referendum ogólnonarodowym swój autorytet na szali regionalizacji i reformy Senatu. Uderzył w ten sposób w interesy terytorialnego systemu polityczno-administracyjnego.

---

Naukowe w Warszawie w 1980 r. na stronie 412 podana jest tylko forma liczby mnogiej, choć w tekstach spotkać można było i wyraz „notabl” w liczbie pojedynczej; dostępny aktualnie na stronie internetowej PWN – [www.pwn.pl](http://www.pwn.pl) - słownik języka polskiego podaje formę liczby pojedynczej wyrazu), i oznacza „grupę znanych obywateli”. Nie można jednak używać do *notables* wyrażenia „lokalna elita polityczna”, bo nie można lokalnych elit zawęzić tylko i wyłącznie do osób, które posiadają mandat do reprezentowania obywateli zdobyty w wyborach powszechnych. Dlatego autorka zdecydowała, by używać po polsku w tej pracy pojęcia „notable” na określenie grupy społeczno-politycznej definiowanej przez szkołę „Grémion” jako grupę składającą się z osób wchodzących w system złożonych relacji, które same ustanawiają i utrzymują między obywatelami i społecznością, którą reprezentują, a instytucjami polityczno-administracyjnymi państwa. Osoby te pochodzą z wyborów powszechnych, jednak to pozycja w systemie stworzonych relacji determinuje ich wybór. Y. Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français 1945-1965*, Paris 1974, s. 301.

<sup>342</sup> P. Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, s. 341.

<sup>343</sup> A. Mabileau, op. cit., s. 26-27.

Regionalizacja w proponowanej przez niego formie naruszyłaby równowagę systemu przesuwając jego punkt ciężkości z poziomu departamentu na poziom regionu, co nie było w interesie ani administracji rządowej w departamencie, ani notablów. Reforma Senatu spowodowałaby zaburzenie dotychczasowego sposobu rekrutacji składu izby wyższej (dla przypomnienia: wybory pośrednie dokonywane przez kolegium złożone z deputowanych krajowych i lokalnych w departamencie) zarówno pod względem polityczno-geograficznym (mógłby się stać nim region, a nie departament), jak i ze względu na legitymację uzyskiwanego mandatu (znakomita większość senatorów posiadała już mandat zdobyty w wyborach powszechnych, więc niekonieczne potrzebowała w ten sam sposób zdobywać mandat do rządzenia na poziomie krajowym). Tym samym koncepcja regionalizacji „à la de Gaulle” zagroziła roli i funkcjom zarówno Senatu jak i departamentu.<sup>344</sup> Dlatego w 1969 roku zarówno Senat jak i instytucje terytorialne stały się głównymi krytykami atakującymi koncepcję de Gaulle’a.

Pierre Grémion wymieniając cechy francuskiego terytorialnego systemu polityczno-administracyjnego, stwierdził, że:

- to system: „supra-prawny” (nieinstytucjonalizowany w aktach prawnych),
- to system „infra-polityczny”, bo nie miał realnej reprezentacji w systemie politycznym, a jednocześnie wszystkie partie polityczne z niego czerpały,
- to model osadzony na specyficznym połączeniu struktur organizacyjnych (administracja rządowa) i struktur przedstawicielskich (deputowani),
- to model wyrażający „oswojony” jakobinizm, stanowiący kompromis między interesem ogólnym, a działaniami podejmowanymi lokalnie,
- to model decyzyjny oraz praktyczny sposób działania instytucji administracyjnych i politycznych.<sup>345</sup>

Jednak w kilkanaście lat później udało się we Francji przeprowadzić reformy decentralizacyjne, również regionalne. Jakie więc czynniki zadecydowały o tym, że tym razem system nie bronił się tak skutecznie przed zmianami, a je zaakceptował?

Po pierwsze, umocniła się dekoncentracja na poziomie regionalnym (regionalizacja funkcjonalna). Istnienie regionu jako osoby prawnej stało się faktem od początku lat siedemdziesiątych, a co za tym idzie, coraz więcej spraw państwowych było realizowanych na tym poziomie. Poza tym region zaczął być postrzegany jako

---

<sup>344</sup> A. Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris 1991, s. 124.

<sup>345</sup> P. Grémion, *Le pouvoir périphérique...*, s. 340.

reprezentacja departamentów, a nie jako instytucja sprawująca nadzór nad departamentami.<sup>346</sup>

Po drugie, notable przyjęli niekonfrontacyjną strategię postępowania w stosunku do instytucji regionalnych: najlepszym sposobem kontrolowania jakiejś instytucji jest udział w jej działaniach. Stąd postępująca „kolonizacja” w latach siedemdziesiątych przez notabli lokalnych instytucji o charakterze regionalnym.<sup>347</sup> Poza tym notable w reformach decentralizacyjnych wprowadzanych na początku lat osiemdziesiątych widzieli nie tyle zamach na działający system, co możliwość umocnienia swojej pozycji, dzięki osłabieniu pozycji prefekta.<sup>348</sup> Przejawiło się to w strategii zmian dokonanych przez Gastona Defferre’a: w sposób błyskawiczny dać władzę radnym (zmienić funkcje instytucji), a dopiero potem zdefiniować jej zakres.<sup>349</sup>

Po trzecie zaś, reformy w latach osiemdziesiątych zapoczątkowały formalnie osoby, które wcześniej działały w ramach terytorialnego systemu polityczno-administracyjnego. Cała „wielka trójka ojców decentralizatorów”, Mitterand, Mauroy i Defferre, to byli merowie i radni. Dlatego decentralizacja została zaakceptowana przez terytorialny system polityczno-administracyjny: została ona przeprowadzona przez rząd notabli, przez tych notabli i dla nich.

## 2.4. Podsumowanie

Przesłanki decentralizacji władzy publicznej we Francji zostały przedstawione powyżej w aspekcie historycznym, prawnym i politycznym.

Historycznie rzecz ujmując, gmina we Francji jest tą wspólnotą lokalną, której istnienie potwierdza naturalistyczną koncepcję samorządu terytorialnego. Gmina we Francji, pod względem terytorialnym, ale też kompetencyjnym, przetrwała i *ancien régime*, i centralizm Napoleona. Przetrwała, paradoksalnie zawdzięczając to swojej słabości, spowodowanej ogromną fragmentaryzacją terytorium na pojedyncze jednostki osadnicze. Ten czynnik jest podstawową przesłanką historyczną decentralizacji władzy publicznej we Francji.

Historii też zawdzięcza powstanie wspólnota lokalna średniego szczebla, departament. Utworzony jako okręg wyłącznie administracyjny, przez dwieście lat

---

<sup>346</sup> Y. Mény, *Centralisation...*, s. 254.

<sup>347</sup> J. Rodin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris 1985, s. 43. Jean Rodin to pseudonim żony Pierra Grémiona, Catherine Grémion, a jednocześnie „prawie” homofon wyrazu „gironde” (gra słów).

<sup>348</sup> Ibidem, s. 303.

<sup>349</sup> Ibidem, s. 315.

istnienia umocnił swoją pozycję dzięki rozwiązaniom prawnym, które doprowadziły do stworzenia silnej elity administracyjno-politycznej (prefekci i notable), i administracyjnemu porządkowi ustrojowemu. Departament to wspólnota lokalna, która powstała po to, by pełnić określone funkcje władzy publicznej w terenie.

Powstanie regionu francuskiego (jak i wcześniejsze zniknięcie prowincji) to w ogromnej mierze skutek działań i debaty politycznej odwołującej się do konieczności gospodarczej i technokratycznej (harmonijne zagospodarowanie przestrzenne terytorium, prowadzenie polityki regionalnej). Nie może jednak umknąć uwadze, że rzeczywiste powody decentralizacji, tej w wymiarze regionalnym, są natury gospodarczej i międzynarodowej, przy czym te dwa wymiary nakładają się na siebie, by stać się w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku elementem debaty politycznej w sprawie decentralizacji.

Aspekty prawne decentralizacji pokazują, że konstytucyjna zasada samorządności wspólnot terytorialnych do 2003 roku była traktowana jako zasada podrzędna wobec zasady jednności i niepodzielności republiki. Zmiana podejścia do jej rozumienia pozwoliła uczynić równoważnymi normy zdecentralizowanej organizacji i jednności państwa (artykuł 1 konstytucji po nowelizacji w 2003 roku). Decentralizacja nie jest już traktowana jako zamach na niepodzielność i integralność republiki, ale jako nieodzowny czynnik możliwości sprawnego zarządzania sprawami publicznymi i wykonywania zadań publicznych. Świadczy o tym uznanie przez ustawodawcę francuskiego zasady subsydialności, a także samodzielności finansowej wspólnot terytorialnych i wyposażenie ich organów we władzę wykonawczą. O odejściu od doktrynalnego rozumienia zasady jednności państwa i samorządności świadczy także wprowadzenie mechanizmów umożliwiających odstępstwa od jednego modelu wspólnot na każdym szczeblu podziału terytorialnego.

Należy jednak zaznaczyć, że geneza decentralizacji we Francji sprowadza się raczej do przedmiotowego i instrumentalnego traktowania wspólnot terytorialnych, które występują jako narzędzia lepszego zarządzania państwem, jako podmioty dopełniające politykę państwa. Dlatego decentralizacja francuska to w dużej mierze decentralizacja funkcjonalna i administracyjna z elementami decentralizacji politycznej. I znowu trzeba tu podkreślić, że dzięki nowelizacji konstytucji w 2003 roku ta charakterystyka się odwróciła, decentralizacja nabrała wyraźnie politycznego charakteru.

Paradoksem jest, że we francuskiej myśli politycznej kwestie decentralizacji, władzy lokalnej, interesów lokalnych były często łączone z ideą wolności i równości, gdy tymczasem praktykę polityczną zdominował duch jakobińskiego przywiązania do idei niepodzielności i jednorodności terytorium francuskiego. Francuskie partie polityczne nie opierały raczej swojej retoryki na ideach decentralizacji, traktowały ją instrumentalnie i funkcjonalnie.

We francuskiej strukturze terytorialnej wykształcił się specyficzny model polityczno-administracyjny oparty na wzajemnej zależności administracji rządowej, reprezentowanej przez prefekta i wykonywanej przez biurokratów i technokratów, oraz notablach pochodzących z wyborów powszechnych. System ten zakorzenił się na poziomie departamentu francuskiego i funkcjonował jeszcze w latach osiemdziesiątych adaptując się do zmian<sup>350</sup>. To ten system zdeterminował w latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku charakter, zakres i sposób przeprowadzania reform struktur terytorialnych państwa francuskiego.

Decentralizacja we Francji ma wiele aspektów, a sam proces jest długotrwały i wieloetapowy, dlatego w kolejnym rozdziale zostaną przedstawione jego etapy.

---

<sup>350</sup> Y. Mény, *La République des fiefs*, „Pouvoirs” nr 60, 1990, s. 20.

### Rozdział 3.      Etapy procesu decentralizacji władzy publicznej we Francji w II połowie XX wieku

W poprzednim rozdziale wskazywano na dwie cechy procesu decentralizacji władzy publicznej we Francji, a mianowicie jego długotrwałość i wieloetapowość. Analiza ewolucji stosunków pomiędzy władzą centralną i terytorialną we Francji w drugiej połowie XX wieku pozwala wyodrębnić trzy zasadnicze etapy tego procesu.<sup>351</sup> Po pierwsze, etap przygotowawczy, który na pewno obejmował dekoncentrację władzy publicznej, ale posiadał również cechy decentralizacji, w okresie od zakończenia drugiej wojny do wprowadzenia reform decentralizacyjnych w początku lat osiemdziesiątych XX wieku<sup>352</sup>. Po drugie, kolejny etap to lata osiemdziesiąte, który nazwać można decentralizacją *sensu stricto* (zakładając, że decentralizacja *sensu largo* to cały proces decentralizacji władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX wieku), kiedy to przeprowadzono reformy wyposażające wspólnoty terytorialne w faktyczną samodzielność zarówno administracyjną i także polityczną. Po trzecie, etap ostatni, obejmujący lata dziewięćdziesiąte XX wieku i początek obecnej dekady, polegający na pogłębieniu i uporządkowaniu, zwłaszcza kompetencyjnym, decentralizacji dokonanej w latach osiemdziesiątych, który to charakteryzował się zwłaszcza rozwojem struktur współpracy między wspólnotami terytorialnymi, zwieńczony w 2003 dokonaniem nowelizacji konstytucji z 1958 poprzez dodanie do

<sup>351</sup> Różne są na ten temat opinie. Niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że przemiany przed rokiem 1982 z decentralizacją nie miały zbyt wiele wspólnego, a pierwszym etapem nazywają okres od 1982 roku do nowelizacji konstytucji w 2003 r., kiedy to według nich rozpoczął się „akt drugi” decentralizacji. Cf. G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, „Cahiers français” nr 318, 2004, s. 8. Jednak zdaniem autorki jest to pogląd zbyt hermetyczny i schematycznie zawężający problematykę decentralizacji do analizy prawnej, bez uwzględniania historyczności i polityczności całego procesu. Dlatego w tej pracy uwzględniono jako etap pierwszy decentralizacji procesy polityczno-historyczne występujące przed rokiem 1982, same zaś reformy z roku 1982 i kilku lat następnych potraktowano zarówno jako zwieńczenie etapu pierwszego jak i otwarcie kolejnego etapu decentralizacji. Ponadto autorka uważa, że dwadzieścia lat decentralizacji od roku 1982 do 2002 również należy podzielić na dwa zasadnicze podetapy: ten, w trakcie którego dokonano samej decentralizacji nadając jej cechy polityczno-administracyjne, jak i kolejny, porządkujący i pogłębiający reformy w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Podobny pogląd jest czasem spotykany wśród autorów francuskich zajmujących się procesem decentralizacji we Francji. Cf. S. Regourd, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, „Cahiers français” nr 318, 2004, s. 3.

<sup>352</sup> Jan Jeżewski napisał, że w okresie Czwartej Republiki „Postanowienia Konstytucji [z 1946 roku], które zapowiadały zarazem poszerzenie decentralizacji departamentów i gmin oraz dekoncentrację administracji centralnej nie zostały zrealizowane. Wobec utrzymujących się dążeń centralizacyjnych kształtuje się sytuacja, którą krótko, z uproszczeniem można określić jako daleko posunięty relatywizm rozwiązań ustrojowoprawnych, wiążących centralistyczne ograniczenia wspólnot terytorialnych z pozostawieniem niektórych formalnych elementów ich samodzielności”. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Poznań 2004, s. 88.

przymiotów określających charakter republiki, oprócz jednej i niepodzielnej, również zdecentralizowanej.

### **3.1. Powojenne przemiany struktury władzy publicznej a proces decentralizacji we Francji**

Powojenny system władzy publicznej we Francji aż do roku 1982 miał wyraźne cechy centralizmu, choć zarówno przepisy konstytucji z 1946 roku, jak i z 1958 roku, stwarzały pozornie ustrój, w którym samorządowe wspólnoty terytorialne mogły funkcjonować jako samozarządzające się podmioty. Jednak zarówno w okresie Czwartej, jak i Piątej Republiki do 1982 roku pojawiły się rozważania oraz inicjatywy legislacyjne i polityczne, które świadczyły o rozpoczęciu procesu decentralizacji.

W 1947 roku została opublikowana praca Jeana-François Gravier<sup>353</sup> pod dużo mówiącym tytułem *Paryż i pustynia francuska*, w której autor zdiagnozował i opisał bardzo dokładnie proces „wysysania” przez metropolię paryską sił witalnych z terytorium Francji oraz konsekwencje tego zjawiska: niekontrolowany, wybujały rozwój samego Paryża i towarzyszącą temu rozwojowi recesję pozostałego terytorium francuskiego. Gravier do zilustrowania swojej tezy użył danych demograficznych. W połowie XIX wieku (1861) w aglomeracji paryskiej mieszkało dwa miliony osób, a w roku 1946 pięć i pół miliona. Zwrócił uwagę, że wzrost liczby mieszkańców Paryża jest dwa razy szybszy, aniżeli wzrost liczby ludności Francji bez Paryża. Proces zaludniania stolicy odbywał się kosztem wyludniania prowincji.<sup>354</sup> Praca Gravier spotkała się z bardzo dużym zainteresowaniem i dała asumpt do dyskusji na temat konieczności zapewnienia spójnego i ustabilizowanego rozwoju całego państwa francuskiego.<sup>355</sup> Uważa się ją również za asumpt prac grupy Jean-Moulin, która to w latach siedemdziesiątych w łonie Partii Socjalistycznej, pod przewodnictwem socjologa Michela Croziera, prowadziła przygotowania do wdrożonej w 1982 reformy decentralizacyjnej.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, Paris 1947.

<sup>354</sup> Ibidem, s. 68. Gravier kontynuował swoje badania. W 1963 roku wydał kolejną pracę zwracającą uwagę na nierównomierny rozwój terytorium francuskiego i dominację Paryża, zarówno ludnościową jak i gospodarczą. Cf. J.-F. Gravier, *L'Aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris 1963.

<sup>355</sup> Pojawiły się kolejne publikacje, które coraz częściej odwoływały się do konieczności podjęcia działań „regionalnych” po to, by zreformować terytorium francuskie i władzę publiczną, tak by zapewnić funkcjonalność i efektywność zarządzania. Cf. M. Philiponeau, *La gauche et les régions*, Paris 1966 i R. Lafont, *La révolution régionaliste*, Paris 1963.

<sup>356</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 109.

Wpływ myśli Jeana-François Gravier, a zwłaszcza uzmysłowienie przez niego pogłębiających się trudności społecznych i ekonomicznych, z którymi borykała się większość terytoriów francuskich (nałożyły się na to dodatkowo skutki II wojny światowej), doprowadził do przebudzenia się we Francji myśli „regionalnej”, która jednak nie charakteryzowała się rozumieniem regionu w kategoriach politycznych, ale techniczno-ekonomicznych. Zaczęła kiełkować idea utworzenia terytorialnie funkcjonalnych przestrzeni, większych niż dotychczasowe departamenty, po to, by skoordynować działania w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, a tym samym zapewnić spójny rozwój całego terytorium państwowego. Powstawały na płaszczyźnie ponaddepartamentalnej nieformalne komitety składające się z deputowanych lokalnych, przedsiębiorców, związkowców, którzy rozpoczynali swego rodzaju *lobbying* na rzecz działań ekonomicznych państwa. W 1947 roku na poziomie krajowym utworzono osiem inspektoratów administracyjnych do spraw specjalnych (IGAME): pod tą nazwą ukryto właśnie koordynację działań o charakterze międzydepartamentalnym, po to, by nie wprowadzać do nazewnictwa instytucji państwowych drażliwych wyrazów „region” i „regionalny”.<sup>357</sup>

W latach pięćdziesiątych podejmowano kolejne działania, które świadczą o rozwoju przedsięwzięć z zakresu polityki regionalnej. W 1951 roku IGAME zostały podporządkowane prefektom w departamentach, w których mieściły się siedziby okręgów wojskowych<sup>358</sup> i zdefiniowano ich kompetencje jako koordynację działań gospodarczych w okręgu. W 1955 roku po raz pierwszy pojawiła się na poziomie krajowym koncepcja planistyczna, która zakładała tworzenie programów działań regionalnych (*programmes d'action régionale*), a w 1956 roku utworzono zarządzeniem premiera dwadzieścia jeden okręgów administracyjnych, w ramach których programy działań regionalnych miały być realizowane (cztery lata później zwiększono ich liczbę do dwudziestu dwóch oddzielając Korsykę od Prowansji).<sup>359</sup> W tym samym roku został stworzony i opublikowany pierwszy program działań regionalnych dla Bretanii. Mapa 1 przedstawia podział kraju na programy działań regionalnych.

---

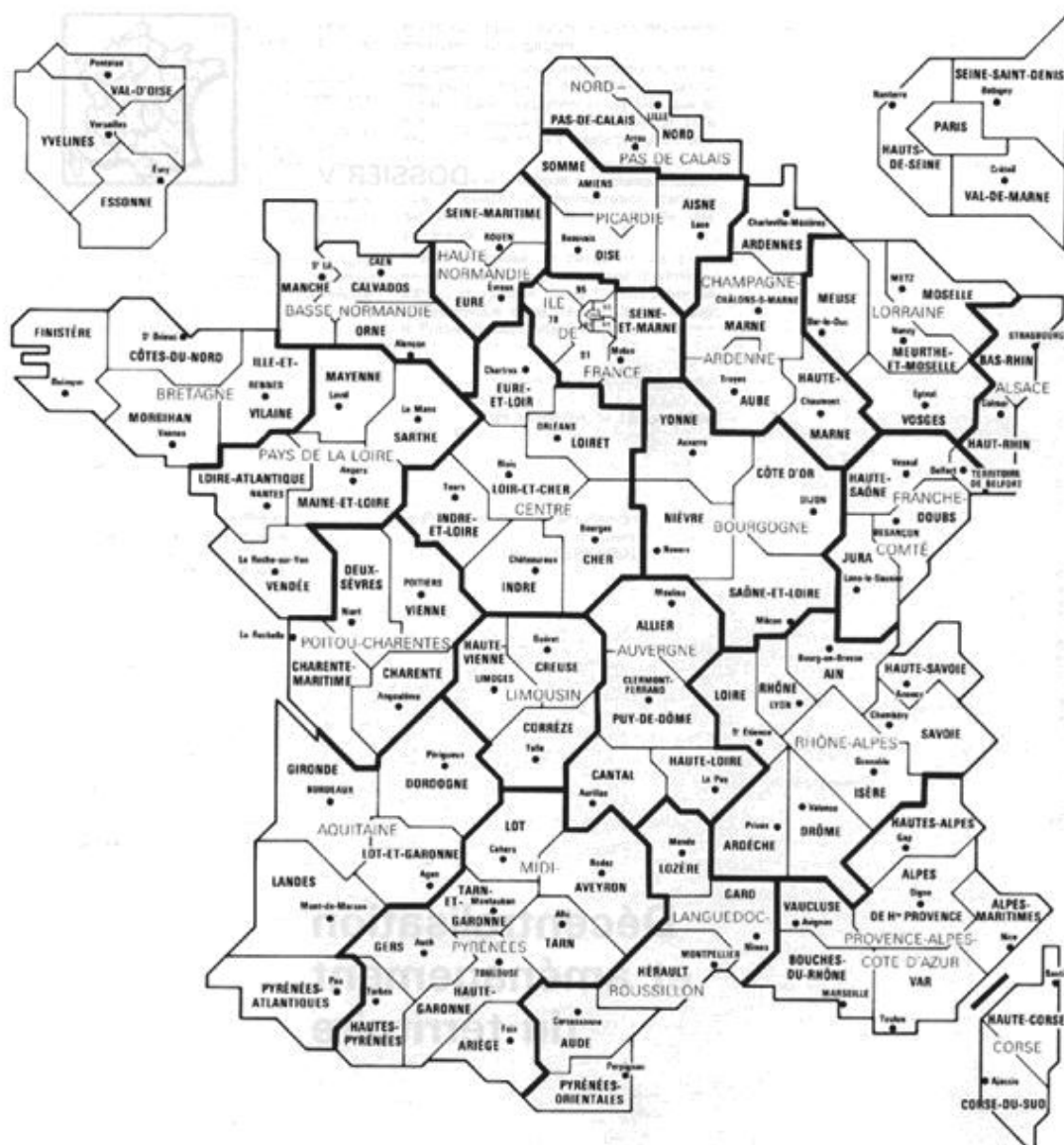
<sup>357</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>358</sup> L. François, op. cit., s. 155.

<sup>359</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 110.



Mapa 1. Podział Francji na programy działań regionalnych w 1956 roku.



Źródło: [http://www.georges-pompidou.org/epoque/documentation\\_diverse/amenagement/carteregions.htm](http://www.georges-pompidou.org/epoque/documentation_diverse/amenagement/carteregions.htm) (28 marca 2005 r.).

Wszystkie te działania były wynikiem postawienia diagnozy o katastrofalnym stanie przestrzeni publicznej terytorium francuskiego, który pojawił się po II wojnie światowej. Zapóźnienie cywilizacyjne terenów odległych od centrum, niekontrolowany rozwój gospodarczy i demograficzny Paryża i okolic „wysysających” tkankę ludzką z pozostałych terytoriów Francji, to powojenny obraz tego kraju, na który dodatkowo nakładały się głód, bezrobocie, bieda i zniszczenia wojenne. W łonie administracji

państwowej zdawano sobie sprawę, że doprowadzenie do trwałego, stabilnego i równomiernego rozwoju państwa nie może odbywać się w ramach istniejących struktur administracyjnych (gminy, kantonu, okręgu i departamentu), ponieważ wyzwania, z którymi przyszło się zmierzyć po II wojnie światowej, znacznie przerastały ramy geograficzne i organizacyjne tych struktur, również departamentów. Drugim czynnikiem, który miał wpływ na podjęcie działań administracyjnych ponad strukturą departamentów, była zmieniona rola państwa, ze stróża porządku publicznego na państwo opiekuńcze. Państwo po II wojnie światowej stało się uczestnikiem życia gospodarczego, inwestując w urządzenia publiczne (drogi, wielkie inwestycje) i opiekując się obywatelami (roboty publiczne powiązane z inwestycjami publicznymi). Zmiana roli państwa wynikała z adaptacji keynesowskich tez o interwencjonizmie państwowym w gospodarkę.

Lata sześćdziesiąte to kontynuacja tego procesu: w 1963 roku powstała instytucja administracji centralnej, podległa bezpośrednio premierowi, utworzona w celu koordynowania polityki państwa o charakterze regionalnym: *La délégation à l'aménagement territorial et à l'action régionale* (DATAR). Natomiast w 1964 roku utworzono stanowisko prefekta regionu w celu koordynowania działań regionalnych w okręgu. Jak wskazano w rozdziale poświęconym przesłankom decentralizacji władzy publicznej we Francji, wszystkie te działania podejmowane przez władzę centralną ukazują, że na gruncie ustrojowym nie nastąpiły żadne zmiany w stosunku do pozycji wspólnot terytorialnych we Francji, a inicjatywy miały charakter technokratyczny i instrumentalny. Jednak trzeba stwierdzić, że sam proces dekonstrukcji władzy centralnej na rzecz władzy lokalnej, wymuszony właśnie warunkami społeczno-ekonomicznymi, rozpoczął się z inicjatywy i za przyzwoleniem władzy centralnej już w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. Co prawda, nie powstała żadna instytucja o charakterze ustrojowym, która mogłaby implikować decentralizację władzy, jednak zdefiniowano w latach sześćdziesiątych zakres działań władzy publicznej limitowanych terytorialnie, a w wyniku stworzenia instrumentu finansowego (*prime d'équipement*) rozpoczął się proces dekoncentracji ekonomicznej przedsiębiorstw państwowych oraz delokalizacji instytucji publicznych, co przyspieszyło rozwój gospodarczy regionów peryferyjnych (Bretania, Normandia, Akwitania i Langwedocja). Nastąpiła częściowa dekoncentracja funkcji władzy

(regionalizacja funkcjonalna) nie można natomiast stwierdzić, że nastąpiła decentralizacja władzy publicznej.<sup>360</sup>

Referendum ogólnokrajowe w 1969 roku, czyli środek do legitymizacji władzy politycznej generała Charlesa de Gaulle'a, można rozpatrywać w kategoriach instrumentalno-funkcjonalnych. Po powrocie do władzy generał de Gaulle miał dwa priorytety: rozwiązać kryzys algierski i odbudować państwo francuskie poprzez wzmocnienie instytucji władzy. Osiągnięcie tych dwóch celów nie stanowiło jednak dla generała zakończenia misji. Traktował je w kategoriach celów częściowych, składających się na dążenie bardziej rozległe: uczynienia, czy też przywrócenia Francji znaczenia mocarstwa ekonomicznego i militarnego na skalę ogólnoświatową. Rozwiązanie problemów wewnętrznych (tak chyba w kontekście wydarzeń należy zakwalifikować wojnę algierską) oraz zmiany ustrojowe (nowa konstytucja w 1958 roku) stanowiły dla generała zarazem osiągnięcie celów częściowych, jak i rozpoczęcie wzmocniania ekonomicznego kraju. Właśnie w takim kontekście należy rozpatrywać inicjatywy generała w zakresie „regionalizacji”. W jego koncepcji nie tyle chodziło o upodmiotowienie regionów, jako samorządnych wspólnot terytorialnych, ile o pobudzenie i wykorzystanie ich potencjałów społecznego i ekonomicznego w celu wzmocnienia państwa francuskiego.<sup>361</sup> Jean-Marie Ohnet przytacza takie oto słowa generała, które stanowią kwintesencję postawy de Gaulle'a: „charakter etniczny i geograficzny regionu, jego rozmiar oraz zasoby pozwalają, aby miał własne życie. Dlatego region pojawia się, w zakresie społecznym i ekonomicznym, jako element podstawowy w państwie. Istnienie regionu powinno również otworzyć drogę do

---

<sup>360</sup> Francuscy autorzy bardzo często nadużywają pojęcia decentralizacji, dodając mu przymioty, które mają jakby zapewnić o tym, że podejmowane zmiany mają charakter decentralizacyjny i nie powinno się w związku z tym podejmować kolejnych, bo skoro to, czego właśnie dokonano jest decentralizacją, to etap kolejny mógłby być tylko i wyłącznie federalizacją, co przecież doprowadzić mogłoby niechybnie do rozpadu „jednej i niepodzielnej” Francji. Pojawia się więc po pierwsze, przez cały wiek XIX i część XX pojęcie „decentralizacji administracji”, a później „decentralizacji funkcjonalnej”, co nie jest niczym innym jak dekoncentracją władzy centralnej w większym lub mniejszym wymiarze. Na temat zagmatwania pojęciowego wokół decentralizacji w XIX i XX wieku cf. J. Jeżewski, *Dekoncentracja...*, s. 70 i nast. Natomiast w latach siedemdziesiątych działania ekonomiczne podejmowane w stosunku do okręgów administracyjnych regionalnych nazywano często „decentralizacją geograficzną” i „decentralizacją ekonomiczną”, co nie jest niczym innym jak delokalizacją służb i instytucji państwowych. Cf. *La décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale*, Colloque organisé par l'Institut Français des Sciences Administratives 30 et 31 mars 1979 à Paris, „Cahier” nr 20 oraz J. Baguenard, *La décentralisation*, s. 11.

<sup>361</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 121.

decentralizacji i uczestnictwa obywateli na różnych obszarach polityki i gospodarki<sup>362</sup>. Trzeba, aby decentralizacja przyznała prefektowi regionu odpowiednie kompetencje administracyjne, a rada regionalna składała się z radnych lokalnych i przedstawicieli środowisk gospodarczych, społecznych i naukowych oraz była informowana o wszystkich inicjatywach dotyczących zagospodarowania przestrzennego w regionie.”<sup>363</sup> Trzeba zwrócić uwagę, że de Gaulle, jako wytrawny polityk, chciał swoją ideę „regionalizmu” wykorzystać w dwójnasób: zarówno jako cel cząstkowy służący osiągnięciu celu generalnego - silnej gospodarczo i politycznie Francji, oraz jako doraźny cel polityczny, ponieważ pozytywny wynik referendum miał być zarazem potwierdzeniem posiadanej legitymacji do sprawowania władzy. Jednak Francuzi odrzucili pomysł de Gaulle’a podziału kraju na regiony, zaś wkrótce sam generał wycofał się z życia politycznego. Jak już zwracano uwagę w rozdziale poświęconym przesłankom politycznym decentralizacji władzy publicznej we Francji, różnie jest referendum z 1969 oceniane: niektórzy widzą w tym „spryt i przebiegłość chytrego męża stanu, który niestety popełnił honorowe samobójstwo polityczne”<sup>364</sup> w celu wykorzystania regionalizmu jako szantażu politycznego, inni widzą w tym natomiast wizjonerstwo przemian, zarówno w poruszonym przez de Gaulle’a kontekście gospodarczo-ekonomicznym, jak i zbliżającej się polityki rozwoju regionalnego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wizjonerstwo niedocenione przez elity polityczne i obywateli.<sup>365</sup> Według tych drugich referendum z 1969 roku było „politycznymi narodzinami współczesnej decentralizacji”.<sup>366</sup> Niewątpliwie inicjatywa de Gaulle’a stanowiła katalizator przemian ustroju terytorialnego we Francji i ożywiła dyskusję i tendencje decentralistyczne, ułatwiła także narodziny trzeciego, regionalnego stopnia podziału administracyjnego i samorządowego we Francji.

Świadczą o tym akty normatywne, które porządkowały ustrój terytorialny we Francji w latach siedemdziesiątych i doprowadziły do narodzin regionów, jako

---

<sup>362</sup> De Gaulle mówi „decentralizacja” raczej w kontekście „dekonzracji”, o czym świadczy następny fragment wypowiedzi. Pojęcie „partycypacji” zostało użyte przez generała w kontekście wydarzeń majowych z 1968 roku. Cf. J. Baszkiewicz, *Francja nowożytna...*, s. 344.

<sup>363</sup> Cytat zamieszczony przez J.-M. Ohnet za G. Marchandom, P. Noailles, *De Gaulle et la technologie*, (Paris 1994) potwierdza rozumowanie de Gaulle’a w stosunku do decentralizacji, którą pojmował jako terytorialną operacjonalizację techniczną, która pozwoli na rozwój całego państwa, a nie emancypację polityczną regionów. J.-M. Ohnet, op. cit., s. 124. Tłumaczenie własne.

<sup>364</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>365</sup> Koncepcja de Gaulle’a spotkała się z historycznym atakiem ze strony elit władzy w departamentach, zwłaszcza wśród radnych z rad generalnych. Stworzenie regionów osłabiłoby, według nich, rolę departamentu. J.-M. Ohnet, op. cit., s. 125.

<sup>366</sup> Ibidem, s. 129.

zakońców publicznych, jeszcze na dziesięć lat przed reformą decentralizacyjną w 1982 roku.

Na początku lat siedemdziesiątych została uchwalona ustawa,<sup>367</sup> której celem było utworzenie narzędzi służących współpracy międzygminnej i tworzeniu związków i porozumień gminnych, tak zwana „*loi Marcellin*”.<sup>368</sup> Akt ten nie powstał, oczywiście, w atmosferze politycznej akceptacji i afirmacji samodzielności gmin, ale wpisał się w ogólną tendencję podejmowania działań zmierzających do pobudzenia rozwoju i zwiększenia spójności terytorium francuskiego. Zwracano już wielokrotnie uwagę na ogromne rozdrobnienie terytorium Francji na gminy i płynące z tego konsekwencje: słabość ekonomiczną i społeczną gmin, która tym bardziej dawała się zauważyć w warunkach przemian społeczeństwa rolniczego w społeczeństwo zurbanizowane w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. *Loi Marcellin* stanowiła próbę zachęcenia gmin do wspólnego tworzenia służb lokalnych w celu osiągnięcia efektywniejszych wyników. Niestety, ustawa wpisywała się również w dotychczasową tendencję regulowania zachowań na szczeblu lokalnym przez władzę centralną. Zamiast tworzyć narzędzia wspierające współpracę międzygminną, stworzyła narzędzie przymuszające władze departamentu do określania związków gminnych, które zapewnią rozwój zrzeszonych gmin: każdy departament (a dokładniej prefekt w departamencie, czyli przedstawiciel rządu, a jednocześnie organ wykonawczy departamentu) miał opracować departamentalny plan porozumień gminnych (*plan départemental de regroupements*). W konsekwencji ustawa, choć uchwalona, nie spowodowała większych zmian, spotkała się za to z ostrą krytyką zarówno radnych gminnych, jak i departamentalnych, ponieważ była postrzegana, paradoksalnie, uwzględniając założenia, jakie przyświecały jej uchwalaniu, jako zamach na resztki samodzielności gmin.<sup>369</sup> Trzeba jednak traktować tę ustawę jako bardzo ważną próbę uproszczenia oraz zracjonalizowania systemu wspólnot terytorialnych we Francji na

---

<sup>367</sup> Ustawa nr 71-588 z 16 lipca 1971 o łączeniu gmin i porozumieniach międzygminnych (J. O. z 18 lipca 1971 r.).

<sup>368</sup> We Francji jest zwyczaj, polegający na nazywaniu ustaw, które dokonują mniejszej lub większej rewolucji w systemie, nazwiskiem ministra, w którego resorcie koordynowano prace nad danym aktem prawnym. Gdy ustawa została uchwalona, ministrem spraw wewnętrznych kierował Raymond Marcellin. Można porównać ten kanon do polskiej manieri nazywania ustaw przez media od przedmiotu regulowanej sprawy na przykład „ustawa kominowa” czy też „ustawa śmieciowa”.

<sup>369</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 137. W założeniach miało dojść do połączenia dziesięciu tysięcy gmin, a połączyło się tylko osiemset, zresztą w wielu przypadkach doszło następnie do ponownego podziału połączonych już gmin. Niemały wpływ na tego typu zjawiska we Francji ma ogromna rzesza radnych gminnych i merów, których interesem z pewnością nie było i nie jest tworzenie większych gmin. Ibidem, s. 138.

etapie przygotowywania reform decentralizacyjnych z lat osiemdziesiątych, zauważając jednocześnie, że w przypadku powodzenia założeń tego aktu normatywnego, same reformy lat osiemdziesiątych startowałyby z całkiem innego punktu wyjścia, ponieważ podział kompetencji oraz środków finansowych odbywałby się w innych, racjonalniejszych, warunkach ustrojowych.

Drugi akt prawny, który pociągnął za sobą o wiele bardziej znaczące konsekwencje, ponieważ stanowił grunt dla utworzenia samorządowych regionów we Francji, to wspomniana już w rozdziale poświęconym prawnym przesłankom decentralizacji władzy publicznej we Francji, ustawa z 5 lipca 1972 roku o utworzeniu i organizacji regionów. Ustawa ta, w artykule pierwszym stanowi, że „w każdym okręgu działań publicznych, który przyjmuje nazwę regionu, tworzy się zakład publiczny (*établissement public*) o takiej samej nazwie.”<sup>370</sup> Powstała administracja regionalna: rada regionalna jako organ uchwałodawczy, komitet gospodarczo-społeczny jako organ opiniotawczo-doradczy i prefekt regionu jako organ wykonawczy (art. 3). Rada regionalna składała się z posłów i senatorów wybranych do parlamentu w regionie, z przedstawicieli wspólnot lokalnych wybranych przez rady generalne oraz przedstawicieli aglomeracji wybranych przez rady miejskie tych aglomeracji (art. 5). Granice regionu określał dekret rządowy i tylko w taki sposób mogły być one zmieniane (art. 2). Rada regionalna uchwałała budżet regionu. Prefekt wykonywał uchwały rady, ale miał prawo skierowania ich do ponownego rozpatrzenia; o nieważności uchwał rady regionalnej stanowiła Rada Stanu (art. 7), co wskazuje na niechęć ustawodawcy do przekazywania zbyt dużych uprawnień prefektowi regionu, który przecież pozostawał prefektem departamentu. Ponadto przewidziano, iż region będzie miał własne źródła dochodów (podatki, subwencje itp. – art. 17 - 19). Do głównych zadań regionu należało wspieranie rozwoju gospodarczo-społecznego regionu poprzez współpracę w zakresie zagospodarowania przestrzennego z władzą centralną, współfinansowanie zadań inwestycyjnych o charakterze regionalnym, ale także departamentalnym, gminnym i ogólnopaństwowym (art. 4).<sup>371</sup> Ustawa z 1972 roku zinstytucjonalizowała region i nadała mu zarówno osobowość prawną, jak i kompetencje i środki do wykonywania powierzonego zakresu spraw. Oczywiście, nie może być mowy o decentralizacji władzy publicznej, a raczej racjonalizacji i stworzeniu

---

<sup>370</sup> Ustawa nr 72-619 z 6 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów (J. O. z 9 lipca 1972 r.). Tłumaczenie własne.

<sup>371</sup> Region paryski (L’Ile-de-France) nie otrzymał statusu zakładu publicznego od razu, dopiero w 1976. J.-M. Ohnet, op. cit., s. 141-142.

platformy reprezentacji interesów lokalnych, ale ustawa ta stanowi ważne ogniwo w kreowaniu we Francji wspólnot regionalnych. Prezydent Georges Pompidou uważał, że nowy zakład publiczny nie jest niczym innym, jak miejscem uzgadniania stanowiska federacji departamentów („*l'expression concertée d'une fédération des départements*”), ale z pewnością nie organem nadzorczym w stosunku do rad generalnych (*une organe de mise en tutelle des conseils généraux*).<sup>372</sup> Wyraźnie zaznacza się pozycja ówczesnych władz, polegająca na traktowaniu regionu jako narzędzia administracyjnego w prowadzeniu polityki zagospodarowania przestrzennego kraju i spójnego rozwoju społeczno-gospodarczego, a nie podmiotu i partnera w tworzeniu przestrzeni lokalnej we Francji, tym bardziej, że organ stanowiący regionu, rada regionalna, nie była wybierana w wyborach powszechnych, a organ wykonawczy w regionie był jednocześnie przedstawicielem rządu i nie wywodził się z wyboru dokonywanego przez radę, ale z nominacji rządowej. Jednak proces powstawania samorządowego regionu we Francji rozpoczął się i jak się okazało, nie można było go już zatrzymać. Dobrym przykładem ukazującym wzrost znaczenia regionów od powstania w 1972 roku do przekształcenia w samorządową wspólnotę terytorialną w 1982 jest ogromny przyrost budżetów, którymi dysponowały regionalne zakłady publiczne: w 1974 roku budżety regionów wynosiły łącznie 224 miliony franków, w 1981, na rok przed reformą decentralizacyjną, 6 miliardów franków (prawie dwudziestosiedmiokrotny wzrost).<sup>373</sup>

Obok dwóch wymienionych wyżej reform na przestrzeni lat siedemdziesiątych prowadzono całą gamę działań i rozwiązań legislacyjnych porządkujących status gmin i departamentów. Uporządkowano finanse lokalne, a zwłaszcza system subwencji i dotacji, określono status funkcjonariuszy lokalnych, skodyfikowano przepisy regulujące funkcjonowanie gmin, uporządkowano przepisy dotyczące norm i utrzymania dróg gminnych.<sup>374</sup> Wszystkie te działania wspomogły w 1982 roku przeprowadzenie reformy decentralizacyjnej.

---

<sup>372</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 140.

<sup>373</sup> Ibidem, s. 143.

<sup>374</sup> Ibidem, s. 145.

### 3.2. **Reforma decentralizacyjna lat osiemdziesiątych**

W 1975 Valéry Giscard d'Estaing, prezydent republiki, powierzył Olivierowi Guichardowi, ówczesnemu ministrowi zagospodarowania przestrzennego, przewodniczenie komisji rządowej pod nazwą *Komisja do spraw rozwoju i odpowiedzialności lokalnych*. Komisja została powołana w celu opracowania strategii reformy instytucji lokalnych, w taki sposób by doprowadzić do powstania „autentycznej demokracji lokalnej zbudowanej na jasnym i odpowiedzialnym zarządzaniu zadaniami publicznymi”.<sup>375</sup> Komisja przedstawiła w 1976 roku raport pod tytułem *Życ razem*, który jest traktowany jako pierwszy dokument strategiczny służący opracowaniu reformy decentralizacyjnej w 1982 roku.<sup>376</sup> Raport ukazał niekontrolowany rozrost funkcji władzy centralnej w państwie, co doprowadziło do zamarcia jakiegokolwiek życia lokalnego. Dlatego jego autorzy postulowali globalną reformę ustroju państwa francuskiego w wymiarze terytorialnym, instytucjonalnym, finansowym, ale również społecznym i psychologicznym, ponieważ jednym z warunków powodzenia takiej reformy była zmiana sposobu myślenia o wspólnotach terytorialnych i ich relacjach z państwem. Stwierdzono, że podstawą powodzenia postulowanych zmian może być tylko i wyłącznie przededefiniowanie roli państwa, jasny i czytelny podział kompetencji pomiędzy państwo i poszczególne wspólnoty terytorialne, reforma finansów publicznych, w tym lokalnych, określenie środków i sposobów zarządzania wspólnotami terytorialnymi. To właśnie w tym raporcie zaproponowano, by zmienić zasadę nadzoru nad działalnością wspólnot terytorialnych poprzez zniesienie klasycznej *tutelle* prefekta, sprowadzającej się do jego nieograniczonej ingerencji w sprawy gminy i departamentu, i wprowadzenie kontroli *ex-post* legalności aktów prawnych wydawanych przez organy wspólnot terytorialnych. Raport zakładał obowiązkowe tworzenie związków międzygminnych wyposażonych w kompetencje, również określane arbitralnie przez przepisy, w aglomeracjach do 30 tysięcy mieszkańców i tworzenie, również obowiązkowych, związków międzygminnych, gdy konurbacja miejska ma więcej niż 200 tysięcy mieszkańców.<sup>377</sup> Sugerowano, aby region, z racji niedawnego powstania, nadal istniał w formule zakładu publicznego, a w dalszej

---

<sup>375</sup> Ibidem, s. 157.

<sup>376</sup> *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement et des responsabilités locales sous la présidence d'Olivier Guichard, La Documentation française, Paris 1976.

<sup>377</sup> R. Delbo, op. cit., s. 34.



perspektywie mógłby uzyskać status wspólnoty terytorialnej.<sup>378</sup> Po opublikowaniu, raport Guicharda sprowokował ogólnonarodową debatę na temat rekonstrukcji ustroju terytorialnego we Francji. Przeprowadzono ankietę wśród wszystkich merów francuskich (na 36 tysięcy wysłanych ankiet wróciło 16 tysięcy), odbywały się konsultacje nad raportem w departamentach, w końcu nastąpiła próba unormowania jego postulatów w formie ustawy (tak zwany projekt *loi Bonnet*), dyskutowanej w obu izbach parlamentu. W takiej atmosferze doszło do przejścia władzy przez Partię Socjalistyczną, odbyły się wybory prezydenckie, w których również zwyciężył socjalista, François Mitterrand. Socjaliści, korzystając z doświadczeń gaullistowskich liberałów oraz wykorzystując prace wspomnianego już Michela Croziera, wprowadzili reformę decentralizacyjną we Francji w życie w rok po przejściu władzy.

Zastanawiające jest, że przygotowania do przeprowadzenia decentralizacji trwały w latach siedemdziesiątych zarówno po stronie rządzącej prawicy, jak i opozycyjnej lewicy. Mało tego, ta druga, po przejściu władzy w roku 1981 skorzystała z doświadczeń gaullistów i postawiła kropkę nad „i” przeprowadzając reformy. Zastanawia ta symultaniczność działań, tym bardziej, że zarówno prawica, jak i lewica francuska, były dość przywiązane do idei Francji jednej i niepodzielnej, na co zwracano uwagę w rozdziale poświęconym politycznym przesłankom decentralizacji. Koniec lat siedemdziesiątych i początek osiemdziesiątych przyniósł ze sobą „dojrzałość” obu bloków francuskiego systemu politycznego, która doprowadziła do afirmacji idei decentralizacji w wymiarze politycznym. Na tę dojrzałość złożyło się bardzo wiele czynników, wśród których na pierwszym miejscu wymieniane jest zrozumienie idei partycypacji i demokracji po wydarzeniach maja 1968 roku, dojście do władzy w partiach politycznych działaczy patrzących odmiennie na kwestie ustroju Francji i rozumiejących potrzebę demokratyzacji życia lokalnego, z czym w tym okresie decentralizacja zaczęła być po części utożsamiana. Nałożył się na to sukces socjalistów w wyborach lokalnych (widoczny już bardzo dobrze po wyborach w 1977 roku) oraz zmiany programowe w Partii Socjalistycznej: decentralizacja zaczęła być łączona nie tylko z demokratyzacją życia lokalnego, ale także z systemem ekonomicznym państwa, zwłaszcza w wymiarze regionalnym.<sup>379</sup> Nowe podejście francuskich socjalistów, artykułowane w dokumentach programowych PS od lat siedemdziesiątych, polegało na dostosowaniu idei samorządności (*autogestion*) do wszystkich obszarów życia

---

<sup>378</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 161.

<sup>379</sup> Ibidem, s. 170.

społecznego. Możliwe największe zdecentralizowanie miało dotyczyć wszystkich miejsc władzy, przy czym władza jest w tym kontekście, jak pisze Adam Jamróz, „pojęciem daleko zindywidualizowanym, wynikającym z konkretnej struktury, hierarchii czy podziału władzy”.<sup>380</sup>

Trzeba zwrócić również uwagę, że główny konstruktor reformy w 1982 roku, Gaston Defferre (stąd nazwa pierwszych ustaw decentralizacyjnych z 1982 roku, *lois Defferre*) miał bardzo silną pozycję w rządzie, a jako wieloletni mer Marsylii posiadał ogromne doświadczenie w pracy w środowisku lokalnym. Oto fragment jego przemówienia wygłoszonego w zgromadzeniu narodowym w dniu przedstawienia projektu ustawy o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów, 27 lipca 1981 roku: „Otwórzmy oczy, rozejrzyjmy się wokół siebie. W ciągu kilku ostatnich lat wszystko się zmieniło: nauka, technika, środki komunikacji i informacji, kultura. Sposób życia, aspiracje mężczyzn i kobiet, ludzi młodych i starych, naprawdę, wszystko się zmieniło. We wszystkich krajach demokratycznych doceniono prawo obywateli do uczestnictwa w życiu społecznym, zauważono potrzebę i znaczenie stowarzyszeń obywatelskich i partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących życia politycznego, administracyjnego, społecznego, kulturalnego. Wszędzie to doceniono i wdrożono, wszędzie, oprócz Francji. A jednak Francuzi są przecież w równym stopniu inteligentni i wykształceni jak Niemcy, Włosi, Anglicy, Szwajcarzy czy Amerykanie. Generał de Gaulle, korzystając ze swojego nieprzeciętnego daru wizjonerstwa, zauważył również te zmiany i chciał z partycypacji uczynić prawo obywateli. Jego inicjatywa obumarła z powodów wszystkim nam dobrze znanych; politycy, którzy trzymali ster władzy od 1969 do 1981, sprawowali bardzo mocno kontrolę nad Francuzami i ich lokalnymi przedstawicielami, traktując ich jak nieletnich podporządkowanych decyzjom klasy politycznej i administracji coraz bardziej scentralizowanej i technokratycznej. Właśnie ten typ centralizacji zakorzenił się w administracji i aktach wykonawczych w sposób drobiazgowy i biurokratyczny i przyjął formę dyrektywnego rządzenia radnymi i przedsiębiorstwami. Samoloty linii Air Inter wypełnione są kadrą kierowniczą przedsiębiorstw prywatnych z prowincji, która musi raz w tygodniu polecieć do Paryża, jedyne centrum decyzyjne w jej sprawach. Lokalni włodarze, zwłaszcza merowie, są w identycznej sytuacji i przybywają bez przerwy do stolicy, by przyspieszyć czy też nadać bieg ich sprawom.

---

<sup>380</sup> A. Jamróz, *System partyjny...*, s. 204.

Uczestniczymy we Francji w dwóch przeciwstawnych sobie zjawiskach: po pierwsze, widać gołym okiem potrzebę, czy wręcz konieczność decentralizacji, odczuwaną przez obywateli i ich przedstawicieli, po drugie, zauważamy chęć decydowania o wszystkim w stolicy, w rządzie, w administracji centralnej. Spróbujmy zrozumieć to drugie zjawisko. Ludzie, którzy znajdują się u szczytu władzy, są z pewnością bardzo inteligentni. Dlaczego więc nie zauważyli, że Francuzi są zdolni do wzięcia odpowiedzialności za swoje sprawy w swoje ręce, że potrafią pracować w imię dobra wspólnego? Moim zdaniem to przeciwieństwo pomiędzy polityką rządową a realnymi aspiracjami Francuzów ma dwie podstawowe przyczyny: po pierwsze, przekonanie, że jedynie ci, którzy wywodzą się z określonego środowiska społeczno-ekonomicznego, przyjęli odpowiednie wykształcenie, są predysponowani do rządzenia innymi, po drugie, nieufność klasy rządzącej w stosunku do Francuzów, zwłaszcza „prowincjuszy”, strach przed powierzeniem im odpowiedzialności. Tymczasem prawdziwa Francja to nasze miasta i miasteczka. Ona chce zajmować swoje miejsce, grać swoją rolę, sama wybierać swój los. Jest niesprawiedliwe i niebezpieczne trzymanie jej pod kloszem, przeszkadzanie jej w wypowiedaniu swojego zdania, decydowanie za nią. Rząd François Mitterranda i Pierre’a Mauroy’a ma zaufanie do Francuzów, do decyzji podejmowanych przez nich w trakcie wyborów lokalnych. Wybrani przedstawiciele lokalni powinni posiadać prawo do podejmowania decyzji adekwatnie do rangi aktu wyborczego, decyzji wolnej od kontroli a priori, decyzji wolnej od groźby zawieszenia, opóźnienia, zdeformowania przez funkcjonariuszy państwowych, którzy przecież nie znają problemów lokalnych i których nikt tak naprawdę nie upoważnił do decydowania o sprawach lokalnych. W końcu nadszedł czas przekazania radnym wspólnot terytorialnych swobody i odpowiedzialności decydowania. Wymaga tego konieczność zapewnienia rozwoju społecznego i ekonomicznego. Wymagają tego poświęcenie, kompetencje i bezinteresowność radnych lokalnych. Nie mówię tu o radnych z wielkich miast, otoczonych asystentami i dyrektorami służb administracyjnych oraz technicznych, którzy im doradzają i pomagają. Mówię o innych radnych, o radnych z małych i średnich miast, o radnych wiejskich. O tych chłopach i robotnikach, którzy utożsamiają się z ich miejscowościami, którzy znają tam wszystkich mieszkańców, każdą ulicę i kąt. Ci Merowie, ci Radni poświęcają pracy w gminie każdą swoją wolną chwilę.[...]. Czyż nie zasługują oni na to, by powierzyć im podejmowanie decyzji w ich własnych sprawach, decyzji z pewnością lepszych od tych podejmowanych w ministerstwach. Ministrowie mają naturalną tendencję do obejmowania swoją władzą

jak największej liczby decyzji i kompetencji, w czym są skrupulatnie wspierani przez swoje służby administracyjne. Ministrowie rządu François Mitterranda i Pierre'a Mauroy'a odwrotnie, nie widzą żadnej ujemy w oddawaniu kompetencji gminom, departamentom i regionom, wręcz przeciwnie znajdują ten akt jako działanie służące dobru Francji. Dobrze służyć Francji i wzmacniać demokrację poprzez oddanie władzy decyzyjnej w ręce przedstawicieli lokalnej jest naszym celem. [...] Dwie podstawowe zasady przyświecają tej wielkiej transformacji politycznej i administracyjnej: wolność i odpowiedzialność. Wolność to prawo wspólnot samorządowych do samozarządzania, określone w artykule 72 konstytucji. Projekt ustawy przedstawiony przez rząd ma na celu przekazanie władzy radnym lokalnym, przedstawicielom wspólnoty terytorialnej wskazanym przez jej mieszkańców. Za pomocą całej serii rozwiązań systemowych (zniesienie nadzoru prefekta, przekazanie władzy wykonawczej w ręce wybranego organu przez radnych generalnych, faktyczne upodmiotowienie regionów poprzez stworzenie w nich organów stanowiących pochodzących z wyborów i organu wykonawczego, rozszerzenie kompetencji gospodarczych wspólnot terytorialnych) projekt proponuje fundamentalną zmianę w podziale władzy publicznej. Jednak wolność każdego jest ograniczona wolnością innych, ustawami i odpowiedzialnością. Odpowiedzialność jest prostą konsekwencją oddania komuś jego wolności, dlatego radni lokalni muszą przestrzegać prawa, które jednocześnie będzie stanowiło granicę ich wolności i wyciągało sankcje. Dlatego decentralizacja nie będzie oznaczała ani zwolnienia od odpowiedzialności, ani permissywizmu, ani chaosu. Wręcz przeciwnie, wprowadza ona rygor i dyscyplinę w działanie wspólnot terytorialnych. Poza tym wraz z decentralizacją musi być realizowana prawdziwa dekoncentracja podejmowania decyzji. Decyzje muszą być podejmowane, niezależnie od tego czy przez organy wspólnot terytorialnych czy przez organy rządowe, w miejscu, w którym się je aplikuje.”<sup>381</sup> Defferre przedstawiał projekt w zgromadzeniu narodowym ponad dwie godziny. W jego wypowiedzi dominowały akcenty, które świadczyły o głębokim zrozumieniu konieczności przemian i o ich randze. Trzeba także zauważyć, że socjaliści, ustami Defferre'a, zdyskredytowali działania poprzednich rządów na rzecz decentralizacji, a jednocześnie umiejętnie wykorzystali owoce pracy między innymi komisji Guicharda (odniesienia dotyczące znaczenia radnych z małych gmin w wypowiedzi Defferre'a były budowane na podstawie wspomnianej już ankiety

<sup>381</sup>

[www.vie-publique.fr/documents-vp/decl\\_defferre.shtml](http://www.vie-publique.fr/documents-vp/decl_defferre.shtml) (28 marca 2005 r.). Tłumaczenie własne.

przeprowadzonej wśród merów francuskich), a także odwołali się do symbolu generała de Gaulle'a, jakim stał się już niewątpliwie w tym okresie dla Francuzów, mimo odmiennej proveniencji politycznej tego męża stanu. Dlatego nie można, zdaniem autorki, przyporządkować zasługi przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej lat osiemdziesiątych tylko lewicy francuskiej, tym bardziej, że została ona wprowadzona niespełna w rok po zdobyciu władzy. Reforma ta stanowiła wypadkową działań prowadzonych w środowiskach politycznych, administracyjnych i naukowych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, natomiast niewątpliwą zasługą socjalistów było podjęcie decyzji o wprowadzeniu jej w życie.

Reforma decentralizacyjna z roku 1982 przewróciła dotychczasową logikę jakobińskiego państwa scentralizowanego, opartego na trzech podstawowych zasadach:

- jedynie centralne sterowanie może pobudzić aktywność społeczną,
- jedynie państwo jest zdolne do decydowania, co jest interesem ogólnym, a co stanowi interes partykularny,
- jedynie bodźce płynące z centrali mogą ukierunkowywać działanie lokalnych społeczności i przewyżczać lokalną nieudolność i tendencje do nepotyzmu.<sup>382</sup>

Konsekwencją tych zasad stosowanych w ramach jakobińskiego państwa scentralizowanego było zdominowanie lokalnego życia politycznego przez władzę centralną (jej przedstawicieli) poprzez sprawowanie kontroli *a priori* każdej inicjatywy podejmowanej na szczeblu lokalnym, rozstrzyganie o słuszności decyzji podejmowanych przez organy wspólnoty samorządowej przez prefekta, który w ten sposób zapewniał w terenie realizację idei równości obywateli i wreszcie podejmowanie lokalnie decyzji eksperckich (na gruncie technicznym i ekonomicznym), co dawało władzy centralnej przywilej i monopol na racjonalność.<sup>383</sup>

Reforma decentralizacyjna z 1982 roku odwróciła dotychczasowy sposób myślenia o państwie francuskim. Założono, że autorami inicjatyw lokalnych i ich animatorami mogą być same wspólnoty terytorialne. Nie przeciwstawiano już interesu ogólnego interesom lokalnym, zakładając, że te drugie stanowią część i dopełnienie tego pierwszego. Stwierdzono, że najlepszymi gospodarzami na szczeblu lokalnym mogą być lokalne władze wybrane w wyborach powszechnych, a więc posiadające legitymację do podejmowania decyzji w imieniu wspólnoty. W konsekwencji formy dotychczasowego nadzoru nad działalnością wspólnot musiały być zniesione, a sam

---

<sup>382</sup> P. Grémion, J.-P. Works, *L'Etat et les collectivités locales*, Paris 1970, s. 20-35.

<sup>383</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 35.

nadzór sprowadzony do niezbędnego zakresu badania zgodności podejmowanych decyzji z prawem i limitowany w sposób niezależny przez sądy.<sup>384</sup>

W ten sposób skonstruowana koncepcja decentralizacji w 1981 została ukonstytuowana za pomocą aktów prawnych zawierających rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne reformujące ustrój terytorialny kraju. Zaznaczyć należy, że reforma nie polegała na zmianie strukturalnej, czyli ilościowej zmianie liczby i granic wspólnot terytorialnych, nawet na poziomie regionalnym nie dokonano żadnych nowych podziałów zachowując podział geograficzny na zakłady publiczne z lat siedemdziesiątych. Tkanę geograficznego podziału zachowano, wprowadzono natomiast rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, które doprowadziły do faktycznego uniezależnienia gmin i departamentów oraz upodmiotowienia regionów.

Na gruncie politycznym logikę reformy decentralizacyjnej przedstawił ówczesny premier Francji, Pierre Mauroy: „Francja odpowiedzialna, to kraj który musi dziś umiejętnie zakotwiczyć jedność republiki w różnorodności i odpowiedzialności naszych wspólnot lokalnych. Chodzi więc nam o to, by zniknął wizerunek Francji ekstremalnie scentralizowanej, ograniczonej nadmiernym formalizmem i rygoryzmem (*rigidité*) tekstów, rozporządzeń i okólników.”<sup>385</sup> Polityczna logika decentralizacji była przeciwstawiona dotychczasowej praktyce państwa jakobińskiego; nowa logika funkcjonowania państwa miała opierać się na społeczeństwie obywatelskim (*citoyenneté*), codziennie obecnej demokracji (*démocratie quotidienne*), nowej przestrzeni publicznej polegającej na wolności i odpowiedzialności. Po ponad wieku odżyła idea Tocqueville’a, skierowana tym razem do wszystkich poziomów wspólnot terytorialnych: „Jeżeli pozbawcie gminę siły i niezależności, będziecie wśród jej mieszkańców mieli tylko administrowanych, a nie obywateli”.<sup>386</sup> Na gruncie politycznym, ideą reformy decentralizacyjnej z 1982 roku było przeistoczenie administrowanych w obywateli uczestniczących czynnie w życiu publicznym.

Na gruncie prawnym, reforma z 1982 roku przeobraziła istniejące i stworzyła nowe instytucje lokalne wspólnot terytorialnych oraz wyposażyła je w funkcjonalny zasób narzędzi umożliwiających faktyczne samozarządzanie.

Zwrócić należy uwagę już na sam tytuł ustawy nr 82-213 z 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów. Tytułując w ten sposób akt

---

<sup>384</sup> Ibidem, s. 37 oraz *La décentralisation et le citoyen*, Rapport présenté par Claudette Brunel – Léchenault au Conseil économique et social 20 et 21 juin 2001, s. 23.

<sup>385</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 37. Tłumaczenie własne.

<sup>386</sup> Ibidem, s. 38. Tłumaczenie własne.

prawny ustawodawca wyraził wolę położenia akcentu na prawa i wolności, utożsamiane w przypadku wspólnot terytorialnych z ich zakresem samodzielności i niezależności, a nie na zasadę, że każde prawo musi równoważyć obowiązek.<sup>387</sup>

Ponadto doszło do faktycznego zrównania statusu wspólnot terytorialnych pod względem prawnym:<sup>388</sup> gminy, departamenty i regiony uzyskały analogiczny zakres swobód i niezależności, analogiczne organy oraz zostały poddane temu samemu zakresowi nadzoru nad ich działalnością. Zniknął więc dotychczasowy potrójny sposób traktowania wspólnot terytorialnych: gmin jako zdecentralizowanych, ale „nieletnich” i mało samodzielnych podmiotów, departamentów, jako wspólnot semi-zdecentralizowanych, ze względu na to, że posiadały, co prawda, własne organy uchwałodawcze, ale pozbawione były odrębnego organu wykonawczego, regionów, jako okręgów administracyjnych służących sprawnemu administrowaniu państwem.

Na gruncie funkcjonalnym dokonany transfer kompetencji od państwa w kierunku wspólnot terytorialnych nie spowodował hierarchizacji wspólnot pomiędzy nimi samymi i zapewnił, że przekazywane przez państwo kompetencje mogły być wykonywane na danym szczeblu podziału terytorialnego państwa. Ponadto podziałowi kompetencji towarzyszył nierozzerwalnie podział środków i zasobów niezbędnych do wykonywania kompetencji; podział ten dotyczył zarówno budynków, zasobów rzeczowych, zasobów ludzkich jak i odpowiedniego udziału wspólnot terytorialnych w dochodach publicznych.

Przed przejściem do szczegółowej analizy dokonanych zmian instytucjonalno-funkcjonalnych, trzeba jeszcze dodać bardzo ciekawą obserwację dotyczącą metodycznego charakteru przygotowania reformy decentralizacyjnej z 1982 roku. Została ona przeprowadzona w typowo francuski, kartezjański sposób, poprzedzona licznymi badaniami i diagnozami zebranymi w raportach. Niektórzy autorzy sugerują również, że było zamierzonym celem wprowadzenie w 1982 roku reformy na płaszczyźnie politycznej i instytucjonalnej, tak żeby zdestabilizować na tyle scentralizowany ustrój administracji francuskiej, aby nie było powrotu do uprzedniej sytuacji i nastąpiło samoistne parcie do uporządkowania systemu ustawami kompetencyjnymi, czego dokonano w 1983 roku. W ten sposób przygotowano

---

<sup>387</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>388</sup> Choć nie na gruncie konstytucyjnym, ponieważ nowela konstytucji z 1958 roku wprowadzająca region na poziom tego aktu normatywnego została dokonana dopiero w roku 2003, na co zwracano uwagę w rozdziale poświęconym prawnym przesłankom decentralizacji władzy publicznej we Francji.

mentalnie administrację, zwłaszcza prefekturalną, do jej nowej roli politycznej i administracyjnej.<sup>389</sup>

Ustawa nr 82-213 z 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów wprowadzająca reformę decentralizacyjną ustaliła zasady:

- wyboru organów stanowiących w gminie, w departamencie i w regionie w drodze wyborów powszechnych,
- wyboru organu wykonawczego w gminie, w departamencie i w regionie przez organ stanowiący,
- nadzoru nad działalnością gmin, departamentów i regionów pod względem zgodności z prawem polegającego na kontroli następczej oraz wprowadziła zasadę kontroli legalności aktów prawnych organów wspólnot terytorialnych oraz aktów nadzoru wydawanych przez przedstawiciela rządu w terenie (prefekta) przez sąd administracyjny,
- samodzielności finansowej gmin, departamentów i regionów.

Wymienione powyżej zasady modyfikowały w różnym zakresie dotychczasowy status gmin, departamentów i regionów. W przypadku gmin, wybór organów stanowiących w drodze wyborów powszechnych i wybór własnego organu wykonawczego ustanowiony był już w 1884 roku, reforma z 1982 roku dała gminom faktyczną niezależność, zniosła kontrolę wstępną i poszerzyła samodzielność finansową. Departamenty do tej pory cieszyły się jedynie posiadaniem własnego organu stanowiącego, a reforma z 1982 roku wprowadziła do ich ustroju własny organ wykonawczy, niezależność finansową oraz zapewniła nadzór *ex-post* nad ich działalnością tylko pod względem legalności. W końcu regiony stały się wspólnotami terytorialnymi wyposażonymi w podmiotowość prawną, uzyskały organy stanowiące pochodzące z wyborów, własny organ wykonawczy. Dotyczyły ich także zasady kontroli *ex-post* podejmowanych decyzji pod względem zgodności z prawem oraz uzyskanie niezależności finansowej. Na wszystkich szczeblach doszło niewątpliwie do przekazania władzy publicznej urzędników w ręce organów przedstawicielskich. Dlatego przekształcenia dokonane w roku 1982 nie stanowiły, w przeciwieństwie do innych, podejmowanych wcześniej, prostej reformy administracyjnej, ale były przemianą ustrojową państwa ze względu na swój wymiar polityczny. Wymiar polityczny reformy przejawiał się zharmonizowaniem (ale nie zmianą) struktur

---

<sup>389</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 39.



i organizacji państwa i jego członów terytorialnych, zmianami ról poszczególnych szczebli podziału terytorialnego i samego państwa, oraz podziałem władzy publicznej w sposób racjonalny.

Formalny podział kompetencji pomiędzy gminy, departamenty, regiony i państwo został dokonany w kilka miesięcy od „przewrotu polityczno-institutionalnego” dokonanego ustawą z 2 marca 1982 roku. Ustawa dokonująca podziału kompetencji i zadań publicznych pomiędzy cztery podmioty prawa publicznego – szczeble ustroju terytorialnego - została uchwalona 7 stycznia 1983 roku<sup>390</sup> i opierała się na ośmiu podstawowych zasadach, czterech o charakterze organizacyjnym i czterech o charakterze wykonawczym:

- transferze kompetencji, który polegał na przyznaniu nowych zadań wspólnotom terytorialnym, a nie odbieraniu już posiadanych; wobec tego wspólnoty terytorialne wszystkich szczebli zachowały dotychczas wykonywane zadania; transfer dokonywał się wyłącznie na płaszczyźnie państwo – wspólnoty terytorialne;
- przekazaniu zadań, jakie miało doprowadzić do zmniejszenia roli państwa w wykonywaniu zadań publicznych i pozostawienia w jego gestii klasycznych funkcji państwa związanych z polityką zagraniczną, obroną, sądownictwem, bezpieczeństwem oraz funkcji zapewniających rozwój gospodarczy i społeczny całego narodu; ponadto państwo zachowywało dla siebie monopol tworzenia prawa na terenie całego kraju i monopol oceniania, czy akty prawa miejscowego wydawane przez organy wspólnot terytorialnych są z prawem zgodne;
- przenoszeniu kompetencji, które nie mogło prowadzić do powstania stosunków zależności pomiędzy wspólnotami terytorialnymi; wspólnoty były więc z założenia autonomiczne w stosunku do siebie, każda w zakresie swoich kompetencji; dlatego uważa się, że podział kompetencji dokonany w myśl tej zasady spowodował we Francji przejście z typu administracji pionowej na typ administracji poziomej;
- transferze zadań szczegółowych, jaki dokonany został przy domniemaniu posiadania kompetencji ogólnej przez poszczególne poziomy wspólnot terytorialnych; zadziałała tutaj zasada subsydialności, zgodnie z którą zadania publiczne powinny być wykonywane na takim szczeblu, na jakim będą

---

<sup>390</sup> Ustawa nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 roku o podziale kompetencji pomiędzy gminy, departamenty, regiony i państwo (J. O. z 9 stycznia 1983 r.).

wykonywane najlepiej;<sup>391</sup> sama zasada subsydialności nie została nigdzie *expilcite* sformułowana;

- transferze środków publicznych towarzyszącym transferowi kompetencji; wprowadzono zasadę, że jakiegokolwiek przekazanie zadań przez państwo na poziom wspólnot terytorialnych polega również na przekazaniu środków do wykonywania tych zadań; ponadto państwo zapewniło, że ponoszenie wydatków związanych z bezpieczeństwem publicznym, wynagrodzeniami nauczycieli i pracowników naukowych uniwersytetów, funkcjonowaniem prefektur należy do jego obowiązków;
- oddaniu do dyspozycji wspólnot terytorialnych zasobów niezbędnych do wykonywania nowych zadań; niektóre służby państwowe, zajmujące się administracją specjalną, której część w ramach wykonywania zadań własnych wspólnot terytorialnych przekazano departamentom i regionom, zostały postawione do dyspozycji organów wykonawczych tych wspólnot; w konsekwencji, zarówno prefekt w departamencie (regionie) jak i przewodniczący rady generalnej (regionalnej) może być obsługiwany przez ten sam aparat administracyjny;
- dekoncentracji władzy publicznej, tak by decyzje państwa i wspólnot terytorialnych były podejmowane na porównywalnym poziomie decyzyjnym;
- rozbudowaniu systemu statystyki i raportowania oraz przekazywania informacji z poziomu wspólnot terytorialnych na poziom centralny, wobec tego ustawą kompetencyjną z 1983 roku wprowadzono obowiązek i określono jednolicie zakres sprawozdawczości dokonywanej przez wspólnoty.<sup>392</sup>

Analiza przedstawionych powyżej zasad organizacyjnych i wykonawczych (operacyjnych) nasuwa wniosek, że dokonany w 1983 roku rozdział kompetencji był kontynuacją reform instytucjonalno-funkcjonalnych wprowadzonych rok wcześniej. Stanowił faktyczne przekazanie władzy publicznej z poziomu centralnego poprzez samoograniczenie roli państwa, transfer zasobów i środków, a co najważniejsze, zadośćuczynienie zasadzie subsydialności. Krytycy jednak zwracają uwagę na to, że przekazywanie kompetencji miało charakter zbyt formalny i nie brało pod uwagę

---

<sup>391</sup> Nie do końca można zgodzić się z zastosowaniem zasady domniemania kompetencji ogólnej w przypadku regionów, ponieważ pomimo przyznania w ustawie samemu regionowi kompetencji ogólnej, już jego organ stanowiący, rada regionalna, mogła zajmować się tylko sprawami wyliczonymi w art. 59 ustawy z dnia 2 marca 1982 r.

<sup>392</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 471-473.

realnych uwarunkowań terytorialnych (na przykład potencjału ekonomicznego poszczególnych poziomów wspólnot terytorialnych), poza tym to państwo decydowało o tym, które z kompetencji będą wykonywane na poszczególnych poziomach, więc w praktyce to państwo pozostawiło sobie monopol do kierowania działań publicznych.<sup>393</sup> Poza tym, przekazanie kompetencji odbyło się tylko w jednym kierunku: państwo – wspólnoty terytorialne; nie zrewidowano dotychczas wykonywanych zadań przez wspólnoty (gminy, departamenty), więc nie doszło do zmian stosunków między nimi.<sup>394</sup>

Transfer kompetencji nie został dokonany jednorazowo w roku 1983. Najpierw ustawa decentralizacyjna z 1982 określiła role poszczególnych członów państwa, następnie ustawa kompetencyjna z 1983 roku przekazała część zadań wspólnotom i zapowiedziała przekazywanie kolejnych. Kontrolowany proces przekazywania kompetencji na poziom lokalny odbywał się we Francji od roku 1982 do 1989, a później nastąpiło dodatkowo uporządkowanie i poszerzenie tych przejętych przez wspólnoty terytorialne. Świadczy to o tym, że decentralizacja we Francji to zaplanowana reforma polityczno-administracyjna kontrolowana przez władzę centralną. Tabela poniżej przedstawia przekazywanie rodzajów kompetencji na poszczególnym typom wspólnot terytorialnych w ujęciu chronologicznym.

Tabela 2. Przekazywanie kompetencji przez państwo wspólnotom terytorialnym we Francji w latach 1982-1989.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
region	kompetencje dotychczasowe:	sporządzanie strategii regionalnej	porty regionalne, infrastruktura turystyczna	infrastruktura kultury, kształcenie ustawiczne i zawodowe	licea			
departament		transport, infrastruktura wiejska, gospodarka gruntami	pomoc społeczna, transport szkolny, małe porty morskie		gimnazja	zabezpieczenie społeczne osób w trudnej sytuacji	zasiłki dla osób niepełnosprawnych w departamentach zamorskich	szkolenie zawodowe i kształcenie ustawiczne w Mayotte
gmina		sporządzanie planów miejscowych	wydawanie pozwoleń na budowę		szkoły podstawowe			

Źródło: B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 480.

<sup>393</sup> H. Clephens, *Répartition des compétences et des moyens. Un instrument de contrôle des collectivités locales*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 105-106.

<sup>394</sup> N. Portier, *Deux pas en avant, un pas en arrière?*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 78.

W latach osiemdziesiątych przekazywanie kompetencji odbywało się za pomocą całego szeregu ustaw ze sfery prawa materialnego, ale rodzaje zadań przewidzianych do przejścia przez wspólnoty terytorialne przewidziano w ustawie kompetencyjnej z 1983 roku. W kolejnej tabeli przedstawiono podstawowe dziedziny zadań publicznych, których przekazywanie kompetencji dotyczyło, z jednoczesnym wskazaniem aktu prawnego, w którym przekazywano zadania wraz z określeniem zakresu przekazanych kompetencji. Tabela ta ujmuje zadania publiczne przedmiotowo i podkreśla wieloetapowość procesu decentralizacji, tabela wyżej pokazywała rozłożenie reform kompetencyjnych w czasie i ilustrowała długotrwałość reform.

Tabela 3. Nowy podział kompetencji pomiędzy państwo i wspólnoty terytorialne we Francji w latach 1982-1986.

<i>dziedzina i akt prawny</i>	<i>gmina</i>	<i>departament</i>	<i>region</i>	<i>państwo</i>
PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE ustawa z 29 lipca 1982 r. zmieniająca ustawę o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	uczestnictwo w przygotowywaniu międzygminnych kart rozwoju i zagospodarowania przestrzennego	sporządzanie programów pomocy w rozwoju infrastruktury wiejskiej	uczestnictwo w przygotowywaniu narodowego planu rozwoju, sporządzanie strategii rozwoju regionu	przygotowywanie narodowego planu rozwoju
ADMINISTRACJA ARCHITEKTONICZNO- URBANISTYCZNA ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia na budowę	opiniowanie planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego	opiniowanie planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, opiniowanie ogólnych norm i zasad prawa budowlanego	ogólne normy i zasady prawa budowlanego, plany zagospodarowania mórz
MIESZKALNICTWO ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	miejscowy plan rozwoju zasobów mieszkaniowych	opiniowania zasad przydzielania zasiłków mieszkaniowych	przyznawanie dodatkowych zasiłków mieszkaniowych	przyznawanie zasiłków mieszkaniowych
TRANSPORT ustawa z 30 grudnia 1982 r. w sprawie transportu lokalnego ustawa z 22 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	plan transportu lokalnego (osobowego) zapewnienie transportu lokalnego publicznego porty morskie i rieczne o charakterze rekreacyjnym; zapewnienie porządku publicznego na drogach	departamentalny plan transportu, zapewnienie transportu publicznego międzygminnego, organizacja i funkcjonowanie transportu szkolnego, zarządzanie portami morskimi cywilnymi o charakterze handlowym i połowowym	regionalny plan transportu, zapewnienie transportu publicznego o charakterze regionalnym, współpraca z kolejami państwowymi <sup>395</sup> w zapewnieniu połączeń kolejowych o charakterze regionalnym, budowa kanałów i portów rzecznych	zapewnienie transportu publicznego o charakterze krajowym, inspekcja transportu drogowego, rozwój krajowej sieci połączeń kolejowych, budowa i zarządzanie portami morskimi i riecznymi o charakterze krajowym, zarządzanie portami wojskowymi

<sup>395</sup>

Francuski państwowy przewoźnik kolejowy nazywa się *Société Nationale des Chemins de Fer*.

<b>ŚRODOWISKO DZIEDZICTWO NARODOWE KULTURA</b> ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo ustawa z 22 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	opiniowanie tworzenia stref ochrony przyrody, stref zabytków i dziedzictwa narodowego, prowadzenie bibliotek gminnych i archiwów gminnych	opiniowanie tworzenia stref ochrony przyrody, stref zabytków i dziedzictwa narodowego, departamentalny plan ścieżek turystycznych, prowadzenie bibliotek i archiwów departamentalnych	opiniowanie tworzenia stref ochrony przyrody, stref zabytków i dziedzictwa narodowego, prowadzenie archiwów regionalnych	tworzenie stref ochrony przyrody, stref zabytków i dziedzictwa narodowego
<b>EDUKACJA</b> ustawa z 22 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	przedszkola i szkoły podstawowe (budowa, wyposażanie, utrzymanie i zapewnienie funkcjonowania, tworzenie szkół i klas, organizacja zajęć edukacyjnych, sportowych, kulturalnych dodatkowych	gimnazja (budowa, wyposażanie, utrzymanie i zapewnienie funkcjonowania), organizacja zajęć edukacyjnych, sportowych, kulturalnych dodatkowych	licea i szkoły specjalne (budowa, wyposażanie, utrzymanie i zapewnienie funkcjonowania), organizacja zajęć edukacyjnych, sportowych, kulturalnych dodatkowych	szkoły wyższe, określanie programów nauczania, utrzymanie personelu wszystkich szczebli szkolnictwa
<b>SZKOLENIE ZAWODOWE I KSZTAŁCENIE USTAWICZNE</b> ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo			regionalne programy kształcenia ustawicznego i szkolenia zawodowego, tworzenie i zarządzanie regionalnym funduszem kształcenia ustawicznego i szkolenia zawodowego	
<b>POLITYKA SPOŁECZNA I ZDROWOTNA</b> ustawa z 22 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	uczestnictwo w finansowaniu niektórych zasiłków pomocy społecznej	wypłata większości świadczeń społecznych z zakresu pomocy społecznej		wypłata niektórych świadczeń pomocy społecznej
<b>SĄDOWNICTWO I POLICJA</b> ustawa z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo	wniosek o użycie służb państwowych w celu zaprowadzenia porządku	wniosek o użycie służb państwowych w celu zaprowadzenia porządku	wniosek o użycie służb państwowych w celu zaprowadzenia porządku	finansowanie, organizacja, inwestycje, mobilizacja służb na wniosek władz lokalnych

Źródło: B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 484-486.

Przedstawione powyżej zestawienie potwierdza tezę, że z punktu widzenia metodologicznego prowadzenie reform miało charakter bardzo uporządkowany (wspominano już o podejściu kartezjańskim) i planowy. Nie należy również zapominać, że wspólnoty terytorialne istniejące przed 1982 roku, czyli gminy i departamenty, posiadały swoje kompetencje, które od 1982 roku są wykonywane w innych warunkach ustrojowych (na przykład zarządzanie drogami gminnymi czy departamentalnymi).

Reformy lat osiemdziesiątych rozpoczęte we Francji w roku 1982, których charakter ustrojowy i instytucjonalny jest niepodważalny, miały mimo wszystko wiele niedoskonałości, które można zgrupować w kilka zasadniczych obszarach:

- po pierwsze, pozycja i status regionu, nowej wspólnoty terytorialnej, nie były równe pozycji gminy i departamentu, ze względu na inną podstawę istnienia (gmina i departament były wymienione w art. 72 konstytucji, region utworzono na mocy ustawy, posiłkując się postanowieniem tegoż art. 72, który przewidywał utworzenie innych wspólnot terytorialnych w drodze ustawy) oraz pozorne domniemanie kompetencji ogólnej regionu (ustawa z 2 marca 1982 roku przyznawała regionowi kompetencję ogólną do wykonywania zadań o charakterze regionalnym, a jednocześnie w art. 59 w zamkniętym katalogu wymieniała sprawy, które mogły stanowić przedmiot zainteresowania rady regionalnej, organu stanowiącego regionu);
- po drugie, pomimo przekazania wszelkich decyzji budżetowych organom wspólnot terytorialnych, nastąpiło naruszenie tej niezależności w przypadku regionu (budżet regionu mógł być przyjęty tylko i wyłącznie w ramach określonych przez komitet ekonomiczno-społeczny) oraz w przypadku gminy (księgowi publiczni w regionie i departamencie dokonujący płatności z funduszy lokalnych zostali umiejscowieni poza systemem księgowości publicznej państwowej, jedynie gminni księgowi publiczni nadal systemowo wykonywali swoje zadania w ramach tej księgowości);
- po trzecie, pomimo wdrożenia zasady, że nie może powstać stosunek zależności hierarchicznej pomiędzy poszczególnymi szczeblami wspólnot terytorialnych, w praktyce w dziedzinie planowania przestrzennego oraz możliwości wspierania gospodarczego region uzyskał pozycję, która dawała mu możliwość narzucania woli innym wspólnotom terytorialnym (gminom i departamentom).<sup>396</sup>

Ostatnim znaczącym aktem prawnym, który w pewien sposób podsumował i uporządkował reformy lat osiemdziesiątych, a jednocześnie otworzył drogę kolejnym modyfikacjom prowadzonym w latach dziewięćdziesiątych, była ustawa z 5 stycznia 1988 roku o modyfikacji zasad decentralizacji państwa.<sup>397</sup> Ustawa ta uporządkowała system finansów lokalnych, w tym wzmocniła rolę regionalnych izb obrachunkowych, dookreśliła również rolę wspólnot terytorialnych w zakresie prowadzenia przez nie

<sup>396</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 466.

<sup>397</sup> *Ustawa nr 88-13 z 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa* (J. O. z 6 stycznia 1988 r.).

wsparcia ekonomicznego dla przedsiębiorców, a także zracjonalizowała cały szereg szczegółowych przepisów, które kształtowały reżim wprowadzony w 1982 roku.

### **3.3. Ewolucja procesu decentralizacji w latach dziewięćdziesiątych**

We wstępie do tego rozdziału wskazywano, że dwadzieścia lat trwania decentralizacji we Francji, pomiędzy rokiem 1982 a 2002, można podzielić na dwa dziesięcioletnie etapy, ponieważ inny miał charakter okres wdrażania decentralizacji w latach osiemdziesiątych (decentralizacja administracyjno-polityczna), a inny okres lat dziewięćdziesiątych (pogłębianie, porządkowanie ale również rozwijanie zakresu politycznego decentralizacji). Lata dziewięćdziesiąte to „drugi podmuch” decentralizacji (*seconde souffle*)<sup>398</sup>. Charakterystyczne cechy tego okresu to:

- uznanie odrębnego statusu niektórych wspólnot terytorialnych, nie wynikającego li tylko z przesłanek funkcjonalnych (jak na przykład aglomeracja paryska), ale także kulturowo-etnicznych (Korsyka),
- dynamiczny, jak na warunki francuskie, rozwój współpracy międzygminnej (*intercommunalité*), powstawanie nowych form tej współpracy, a co za tym idzie, wzmocnienie ekonomiczne słabych i małych gmin,
- uporządkowanie i pogłębienie procesu decentralizacji, zwłaszcza w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego,
- zwieńczenie okresu nowelizacją konstytucji w 2003.

W 1991 roku parlament francuski uchwalił ustawę w sprawie odrębnego statusu Korsyki; ten akt prawny sprowokował bardzo dużą wrzawę polityczną w kraju, tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionował część jej postanowień. Deputowani uchwalili bowiem, że „Republika Francuska gwarantuje wspólnocie historycznej i kulturowej, którą stanowi naród korsykański, składowa narodu francuskiego, prawo do zachowania swojej tożsamości kulturowej i prawo do obrony swoich specyficznych interesów społecznych i gospodarczych”. Trybunał Konstytucyjny nie dopuścił, aby ten artykuł wszedł w życie, uznając go za niekonstytucyjny ze względu na to, że w ramach narodu francuskiego nie może istnieć inny naród, który ma inne interesy społeczne i ekonomiczne<sup>399</sup>. Natomiast pozostała

---

<sup>398</sup> Choć tego określenia używa się częściej do reformy konstytucyjnej z 2003 r. Jednak w tej pracy przyjęto, że lata dziewięćdziesiąte to „drugi podmuch”, za George’em Dupuis. G. Dupuis, *Le centre et la périphérie en France. Essais historiques et juridiques*, Paris 2000, s. 79.

<sup>399</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 39.

część ustawy weszła w życie wprowadzając odrębny status regionu Korsyki, zwłaszcza w zakresie tworzenia organu stanowiącego (zgromadzenie Korsyki) i organu wykonawczego, który w przypadku tego regionu jest kolektywny (rada wykonawcza, *conseil exécutif*). W 1998 roku odbyła się pierwsza „prawdziwa rewolucja prawna” na gruncie konstytucyjnym, która wprowadziła rozwiązania nazywane nawet quasi-federalizmem, w stosunku do Nowej Kaledonii. To nowe podejście do wspólnot terytorialnych leżących poza kontynentalną Francją, charakterystyczne właśnie dla lat dziewięćdziesiątych XX wieku, jest związane z procesem faktycznej dekolonizacji departamentów i terytoriów zamorskich, która przejawia się między innymi w przyznawaniu coraz szerszej autonomii tym obszarom. Oczywiście pozycja Korsyki jest w tym procesie specyficzna, zwłaszcza ze względu na bardzo bliskie sąsiedztwo z Francją kontynentalną, lecz można postawić tezę, że zarówno w przypadku obszarów zamorskich, jak i Korsyki władza centralna zrozumiała konieczność i nieuchronność procesu głębokiej politycznej decentralizacji, która, jak wiele wskazuje, przybierze formę regionalizacji w przypadku Korsyki, a nawet „quasi-federalizmu” w przypadku obszarów zamorskich.<sup>400</sup>

Drugi czynnik, który naznaczył ewolucję procesu decentralizacji we Francji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, to rozwój współpracy międzygminnej. Ta forma wykonywania zadań publicznych była we Francji zawsze traktowana z nieufnością: przez dygnitarzy lokalnych postrzegana jako środek prowadzący do utraty „suwerenności” gminnej, przez władzę centralną traktowana jako niebezpieczeństwo umocnienia interesów lokalnych w stosunku do interesu państwowego. Znajdowali się jednak tacy, którzy zauważali, że rozdrobnienie terytorium na prawie trzydzieści siedem tysięcy gmin nie jest czynnikiem wspierającym rozwój terytorialny państwa. W 1969 roku jeden z prefektów napisał, że „legion sekretarek merów zarządza ogromną częścią terytorium Francji”.<sup>401</sup> Od 1890 roku jedyną formą współpracy między gminami był jednozadaniowy związek międzygminny tworzony w celu wspólnego wykonywania jednego zadania publicznego (*syndicat*

---

<sup>400</sup> T. Michalon, *Vers l'indispensable autonomie*, „Pouvoirs locaux” nr 47, 2000, s. 53-56.

<sup>401</sup> Y. Jegouzo, *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, [in:] *La décentralisation dix ans après*, pod red. G. Gilbert, A. Delcamp, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992. Paris 1993, s. 186. Aluzja do tego, że znakomita większość gmin francuskich to małe wiejskie gminy, których zdolności administracyjne są równie nikłe, jak ich potencjał demograficzny i gospodarczy, a jedynym stałym i pewnym personelem w urzędzie gminy jest sekretarka.



*à vocation unique*, SIVU), na przykład utrzymywania wspólnej straży pożarnej.<sup>402</sup> Dopiero lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte XX wieku, wraz ze wskazywaną już refleksją nad zagospodarowaniem przestrzennym kraju, przyniosły rozwój form współpracy międzygminnej, ale nie pociągnęły za sobą rzeczywistego i zauważalnego wzrostu liczby tego typu związków. Faktyczny wzrost liczby gmin współpracujących w ramach porozumień i związków międzygminnych zauważalny jest dopiero od lat dziewięćdziesiątych. Ten okres przyniósł zmianę jakościową w zakresie traktowania porozumień gminnych na płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej: jako partnerów i aktorów życia lokalnego, a nie jak do tej pory, konkurentów. Uchwalono też akty prawne, które wyposażyły gminy i ich porozumienia w narzędzia instytucjonalne i finansowe niezbędne do sprawniejszego wykonywania zadań publicznych, które stały się katalizatorem wzrostu liczby związków międzygminnych we Francji w ostatnich latach. Projektuje się nawet wprowadzenie wyborów powszechnych do organów stanowiących związków międzygminnych wespół z kolejnymi wyborami gminnymi.

Poniżej znajduje się tabela zestawiająca formy współpracy międzygminnej we Francji wraz z datą utworzenia i wyjaśnieniem zakresu działania porozumienia.

Tabela 4. Formy współpracy międzygminnej we Francji.

rok utworzenia	nazwa	charakterystyka
1890	związki międzygminne jednozadaniowe ( <i>syndicats</i> <sup>403</sup> <i>intercommunaux à vocation unique</i> ), SIVU	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin przez prefekta w celu zarządzania jedną służbą gminną (na przykład zakładem oczyszczania dróg)
1955	związki międzygminne mieszane ( <i>syndicats mixtes</i> ), SIM	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony zarządzeniem prefekta z inicjatywy gmin lub ich związków oraz samorządów gospodarczych i zakładów publicznych w celu wykonywania wspólnie zadań; od 1999 roku do SIM mogą również przystępować departamenty (ich związki) i regiony (ich związki); w skład SIM musi wchodzić przynajmniej jedna wspólnota terytorialna

<sup>402</sup> Ch. Brémond, *La réorganisation des territoires en marche*, „Territoires 2020. Etudes et perspectives” nr 2, 2000, s. 37.

<sup>403</sup> W polskich publikacjach pojawia się tłumaczenie wyrazu *syndicat* na „syndykat”, jednak autorka uważa, że w języku polskim syndykat wchodzi raczej w związki wyrazowe o pejoratywnej konotacji, dlatego preferuje proste tłumaczenie *syndicat* na „związek”, co odpowiada też terminologii używanej przez ustawodawcę w ustawach samorządowych. Cf. M. Ofiarska, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, R. XIII, 2003, s. 131.

<b>1959</b>	związki międzygminne wielozadaniowe ( <i>syndicats intercommunaux à vocation multiple</i> ), SIVOM	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin przez prefekta w celu wykonywania wielu zadań publicznych
<b>1959</b>	dystrykty miejskie ( <i>districts urbains</i> ), DU	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin miejskich przez prefekta w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu mieszkalnictwa oraz innych zadań wymienionych w zarządzeniu prefekta powołującym dystrykt; do 2002 roku DU przekształciły się, z mocy prawa, bądź w CA, bądź w CU
<b>1966</b>	wspólnoty miejskie ( <i>communautés urbaines</i> ), CU	do 1999 roku podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony z inicjatywy gmin miejskich przez prefekta (np. Brest, Cherbourg, Dunkierka, Le Mans) lub w drodze ustawy (Bordeaux, Lille, Strasburg, Lyon) położone obok siebie (posiadające cechy jednej aglomeracji o liczbie mieszkańców większej od 20 tys.); od roku 1999 podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony przez prefekta, z inicjatywy gmin miejskich o łącznej liczbie mieszkańców przekraczającej 500 tys., któremu przekazywane są wszystkie kompetencje wymienione w przepisach jako obowiązkowe; otrzymuje dotacje z budżetu centralnego; zniknęły także CU tworzone z mocy ustawy;
<b>1970</b>	dystrykty wiejskie ( <i>districts aux zones rurales</i> ), DZR	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin wiejskich przez prefekta w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu mieszkalnictwa oraz innych zadań wymienionych w zarządzeniu prefekta powołującym dystrykt; do 2002 roku DZR przekształciły się, z mocy prawa w CC;
<b>1983</b>	związki nowych aglomeracji ( <i>syndicats d'agglomération nouvelle</i> ); SAN	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego skupiający tzw. <i>nowe miasta</i> (skupiska miejskie tworzone w latach siedemdziesiątych w okolicach wielkich miast np. Paryża, najczęściej są to „blokowiska” pełniące funkcję „sypialni”); kompetencje SAN to mieszkalnictwo, zagospodarowanie przestrzenne miasta i transport publiczny; wszystkie SAN, z mocy prawa muszą przekształcić się w CA, dla każdego SAN termin przekształcenia jest ustalany indywidualnie
<b>1992</b>	wspólnoty gminne ( <i>communautés de communes</i> ), CC	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin przez prefekta w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska; dysponuje dochodami własnymi pochodzącymi z podatków; otrzymuje dotacje z budżetu centralnego od 1999 r.;

<b>1992</b>	wspólnoty miast ( <i>communautés de ville</i> ), CV	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin miejskich położonych obok siebie (posiadających cechy jednej aglomeracji o liczbie mieszkańców większej od 20 tys.) przez prefekta w celu wspólnego wykonywania zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska; dysponuje dochodami własnymi pochodzącymi z podatków; do 2002 roku wszystkie CV przekształciły się, z mocy prawa, bądź w CU w nowej formie (z 1999 r.), bądź w CA
<b>1999</b>	wspólnoty aglomeracji ( <i>communautés d'agglomération</i> ), CA	podmiot prawa publicznego działający w formie zakładu publicznego tworzony na wniosek gmin przez prefekta w celu wykonywania wspólnie zadań publicznych; dysponuje dochodami własnymi pochodzącymi z podatków ; otrzymuje dotacje z budżetu centralnego

Źródło: Opracowanie własne. Opis zakresu działania poszczególnych form współpracy międzygminnej sporządzony na podstawie opracowania P. Gérard, *Lexique des collectivités locales*, Paris 1995, ustawy nr 99-586 z 12 lipca 1999 r. o współpracy międzygminnej (J. O. z 13 lipca 1999 r.). Daty i nazwy porozumień na podstawie G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris 2000, s. 24.

Zasady tworzenia i zakres działania oraz finansowania porozumień międzygminnych, jako czynniki charakteryzujące zjawisko współpracy międzygminnej we Francji, prowadzą w konsekwencji do wyciągnięcia kilku wniosków:

- ustawodawca podejmuje działania w kierunku uproszczenia form współpracy międzygminnej opierając się na kryterium demograficznym i funkcjonalnym, z jednoczesnym określaniem zakresu zadań obowiązkowo przejmowanych przez związki międzygminne po ich utworzeniu,
- choć inicjatywa powstania związku międzygminnego należy do wspólnot terytorialnych (zasada dobrowolności, wyjątkiem jest okres od 1966 do 1999 roku dla wymienionych wyżej CU tworzonych z mocy ustawy), państwo konsekwentnie nadzoruje tworzenie związków międzygminnych, przedstawiciel rządu w terenie, prefekt, wydaje zarządzenie określające granice związku międzygminnego (ustala listę gmin wchodzących w jego skład) i powołujące do życia terytorialny zakład publiczny; akty prawne wydawane przez organy związków międzygminnych podlegają kontroli ich zgodności z prawem wykonywanej przez prefekta i kontroli finansowej prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe,
- dopiero w latach dziewięćdziesiątych rozpoczął się proces przekazywania związkom międzygminnych narzędzi finansowych niezbędnych do wykonywania zadań publicznych: obok możliwości uchwalania jednolitej stawki

podatku od działalności gospodarczej (*taxe professionnelle*) na terenie objętym CC, CA i CU, te terytorialne zakłady publiczne otrzymują dotację z budżetu państwa; ten czynnik finansowy stał się głównym bodźcem do tworzenia związków międzygminnych.

Tabela 5. Ewolucja liczby porozumień międzygminnych we Francji w latach 1972-2001.

rok	SIVU	SIM	SIVOM	DU i DZR	CU	CC	CV	CA	liczba gmin w porozumieniach
1972	9 289		1 243	85	9				
1980	11 654		1 980	147	bz				
1988	11 967		2 076	153	bz				
1991	12 907		2 287	165	bz				
1992	14 596		2 478	214	bz				
1993	bz		bz	252	bz	193	3		5 071
1994	14 584		2 362	280	bz	554	4		8 973
1995	14 490	1 107	2 298	324	bz	756	bz		11 516
1996	14 614	1 216	2 221	318	10	894	bz		13 566
1997	bz	bz	bz	316	11	1 105	bz		16 240
1998	bz	bz	bz	310	12	1 241	5		17 760
1999	14 885	1 454	2 165	305	bz	1 349	bz		19 140
2000	bz	bz	bz	242	bz	1 532	bz	50	23 390
2001	bz	bz	bz	171	14	1 717	0*	80	23 485

\*wszystkie CV przekształciły się w CA; bz - bez zmian. Statystyki podliczają liczbę gmin w porozumieniach od roku 1993.

Źródło: Ch. Brémond, *La réorganisation des territoires en marche*, „Territoires 2020. Etudes et perspectives” nr 2, 2000, s. 43.

Właściwie to dwa akty prawne dotyczące współpracy międzygminnej uchwalone w latach dziewięćdziesiątych nadają temu okresowi decentralizacji we Francji odrębny charakter, sugerujący pogłębianie i porządkowanie tego procesu. Pierwszy z nich to ustawa z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej Republiki,<sup>404</sup> która obok pogłębienia dekoncentracji administracji rządowej wprowadziła instytucje wspólnoty gminnej i wspólnoty miast i jest nazywana „matką współczesnej organizacji terytorialnej Francji” (*maîtresse de l'organisation territoriale contemporaine*)<sup>405</sup>. Drugi akt prawny, który w pewien sposób zamknął ten proces na płaszczyźnie polityczno-prawnej, to ustawa z 12 lipca 1999 r. o współpracy międzygminnej,<sup>406</sup> nazywana od nazwiska ówczesnego ministra spraw wewnętrznych, promotora ustawy, Jeana-Pierre’a Chevènementa, *loi Chevènement*, która zwieńczyła proces i dała asumpt do przekształceń terytorium francuskiego oraz uporządkowania współpracy międzygminnej, a także spowodowała, że większość małych i słabych gmin francuskich

<sup>404</sup> Ustawa nr 92-125 z 6 lutego 1992 r. o administracji terytorialnej Republiki (J. O. z 8 lutego 1992 r.) Ustawa ta nazywana jest skrótowo loi ATR.

<sup>405</sup> S. Regourd, *L'organisation...*, s. 6.

<sup>406</sup> Ustawa nr 99-586 z 12 lipca 1999 r. o współpracy międzygminnej (J. O. z 13 lipca 1999r).

stała się sygnatariuszami porozumień tego typu, co niewątpliwie poskutkowało i skutkuje nadal rozwiązaniem wielu problemów społecznych i ekonomicznych wynikających z fragmentaryzacji terytorium francuskiego na najniższym szczeblu podziału terytorialnego kraju.<sup>407</sup> W sumie w 2001 roku prawie 64% gmin francuskich było członkami jakiejś formy współpracy międzygminnej, a w 1993 roku odsetek ten stanowił tylko niecałe 14%. W 2003 roku liczba istniejących CC wynosiła już 2 195, CA – 143, CU – 14 (liczbę tych ostatnich determinuje wysoki próg demograficzny), SAN – 8. Dane te najlepiej obrazują twierdzenie, że jednym z głównych elementów „drugiego podmuchu” decentralizacji była właśnie współpraca międzygminna. Od 2004 roku<sup>408</sup> związki międzygminne mają prawo w swoich statutach ujmować możliwość wykonywania zadań własnych departamentu i regionu, w ich imieniu i na ich rzecz. Na wniosek związku międzygminnego rada generalna lub rada regionalna wydaje uchwałę o przekazaniu kompetencji związkowi międzygminnemu. Transfer kompetencji, zasady przekazania oraz warunki finansowania realizacji zadania są określone w porozumieniu podpisywanym między związkiem międzygminnym, a departamentem bądź regionem (art. 151). Jest to pierwszy mechanizm umożliwiający przekazywanie zadań publicznych między poszczególnymi szczeblami wspólnot terytorialnych, w dodatku bez udziału państwa. Do roku 2004, z wyjątkiem SIM od 1999 roku, współpraca między wspólnotami terytorialnymi mogła odbywać się tylko w ramach jednego szczebla podziału administracyjnego państwa. Departamenty od 1871 roku mogły tworzyć porozumienia międzydepartamentalne w celu wspólnego finansowania inwestycji lub instytucji użyteczności publicznej (art. 5411 CGCT; ten mechanizm nie był prawie wykorzystywany). Regiony natomiast mogły podejmować takie inicjatywy od 1972 roku, jeszcze jako zakłady publiczne i okręgi administracyjne, ale ta forma współpracy również nie była zbyt często wykorzystywana.

Oprócz nowego podejścia do wspólnot terytorialnych nie położonych we Francji kontynentalnej oraz rozwoju współpracy międzygminnej, w latach dziewięćdziesiątych podejmowano całą gamę działań zmierzających do pogłębienia, uporządkowania i ukierunkowania procesu decentralizacji w przestrzeni terytorialnej.

Po pierwsze, wprowadzono czytelne i partnerskie zasady zagospodarowania przestrzennego (a więc tego obszaru, w którym może dochodzić do powstawania

---

<sup>407</sup> S. Regourd, *L'organisation...*, s. 6.

<sup>408</sup> *Ustawa nr 2004-809 z 13 sierpnia 2004 r. o prawach i obowiązkach lokalnych* (J. O. z 14 sierpnia 2004 r.).

hierarchicznych zależności pomiędzy kategoriami wspólnot terytorialnych). Utworzono całą gamę instytucji i podmiotów, które współdziałając, mają przyczyniać się do spójnego i harmonijnego planowania rozwoju od poziomu najniższego gminnego (między innymi przekazując kompetencje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego związkom międzygminnym), do poziomu najwyższego, krajowego. Określono bardzo szczegółowo zasady tworzenia i konsultowania planów i schematów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju, w końcu wprowadzono na poszczególnych szczeblach terytorialnych kraju możliwość zawierania umów (kontraktów)<sup>409</sup>, które odzwierciedlają w określonym czasie zadania, środki i odpowiedzialność partnerów podpisujących kontrakt (operacjonalizacja planu). Większość tych rozwiązań znajdowało się w ustawach uchwalonych właśnie w latach dziewięćdziesiątych.<sup>410</sup> Wprowadzono trzy poziomy instytucji konsultujących i opiniujących problemy z zakresu zagospodarowania przestrzennego:

- Międzyresortowy Komitet Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Terytorialnego (*Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire*) pod przewodnictwem premiera, który określa strategię zagospodarowania przestrzennego kraju,
- Krajowa Rada Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Terytorialnego (*Conseil national d'aménagement et de développement du territoire*) składająca się z parlamentarzystów, radnych oraz partnerów społeczno-gospodarczych opiniująca osie rozwoju kraju,
- Regionalna Konferencja Zagospodarowania Przestrzennego i Rozwoju Terytorialnego (*Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire*) działająca w każdym regionie i składająca się z przedstawicieli strony rządowej i wspólnot terytorialnych z regionów. Ten przykład pokazuje, że regiony stały się rzeczywistym partnerem dla rządu w planowaniu rozwoju

---

<sup>409</sup> Są to *contrat de plan Etat-région* zawierane od 1982 roku (na bazie doświadczeń francuskich w tym zakresie wprowadzono w Polsce formułę kontraktów wojewódzkich), *contrat d'agglomération*, *contrat de pays*, *contrat de ville*. Cf. M. Mercier, *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*, Rapport d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présenté au Sénat le 28 juin 2000, Nr 447, 2000, tom I, s. 188-192.

<sup>410</sup> Szczegółową enumerację tych aktów prawnych podaje Jean-Luc Boeuf w publikacji *Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002*, Paris 2002, s. 3-5.

społeczno-gospodarczego. Nie bez znaczenia jest tutaj wzrastająca rola regionów w zjednoczonej Europie.<sup>411</sup>

Rozwój współpracy międzygminnej, uznanie przez rząd aspiracji do samodzielności niektórych terytoriów niewchodzących w skład Francji kontynentalnej, jak również nowe podejście do kwestii zagospodarowania kraju poprzez traktowanie wspólnot lokalnych jako partnerów, a nie jak do tej pory instrumenty działań, pogłębiły i uporządkowały proces decentralizacji we Francji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, którego zwieńczeniem była nowelizacja konstytucji z 1958 roku przeprowadzona w 2003 r. właśnie w zakresie pozycji ustrojowej wspólnot terytorialnych. Do tej pory art. 72 stwierdzał, że „Wspólnotami terytorialnymi w Republice są gminy, departamenty i terytoria zamorskie. Inne wspólnoty mogą być tworzone w drodze ustawy”.<sup>412</sup> Dlatego utworzony w 1982 region nie był instytucją konstytucyjną. Dopiero zmiana ustawy zasadniczej z 2003 r. zrównała pozycję konstytucyjną wszystkich wspólnot terytorialnych we Francji. Zmieniony art. 72 brzmi: „Wspólnotami terytorialnymi w Republice są gminy, departamenty, regiony, wspólnoty terytorialne o statusie szczególnym i terytoria zamorskie. Inne wspólnoty terytorialne mogą być tworzone ustawą, w szczególności w miejsce wspólnot wymienionych powyżej”.<sup>413</sup> Zmiana konstytucji z 2003 r.:

- umocniła pozycję regionu, nadając mu charakter konstytucyjny,
- uznała zasadę subsydialności za zasadę konstytucyjną,
- wprowadziła formy demokracji bezpośredniej na poziom wspólnot terytorialnych: referendum lokalne i tak zwane prawo petycji, czyli możliwość żądania przez obywateli wprowadzenia pod obrady organu stanowiącego wspólnoty terytorialnej dodatkowego punktu porządku obrad oraz konsultacje społeczne w kwestii zmian granic wspólnot terytorialnych,
- otworzyła możliwość przeprowadzania pilotażu (*expérimentation*): wspólnota terytorialna może czasowo posiadać odrębny, specjalny status anizeli pozostałe

---

<sup>411</sup> Ibidem, s. 7 oraz J.-F. Merle, *Terroirs et territoires: les nouveaux horizons de l'Etat*. [in:] *Notre Etat*, pod red. R. Fauroux, B. Spitz, Paris 2001, s. 278. W uchwalonej 6 grudnia 2006 r. ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju polski ustawodawca przewidział również powoływanie regionalnej konferencji, która ma zajmować się problematyką rozwoju regionu. Czyżby czerpał z rozwiązań francuskich? Cf. Art. 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

<sup>412</sup> Tekst pierwotny konstytucji francuskiej z 1958 r. (J. O. z 5 października 1958 r.). Tłumaczenie własne.

<sup>413</sup> Ustawodawca w ten sposób faworyzuje łączenie małych gmin. Tłumaczenie własne.

- wspólnoty terytorialne danego szczebla, a także wprowadziła instytucję wspólnoty wiodącej w ramach związków międzywspólnotowych,
- zagwarantowała konstytucyjnie samodzielność finansową wspólnot terytorialnych,
  - przyznała wspólnotom władzę wykonawczą,
  - zapewniła Senatowi rolę wiodącą w realizowaniu przez ustawodawcę zasady samorządności wspólnot terytorialnych.<sup>414</sup>

Co spowodowało, że właśnie w roku 2003 doszło do tak rewolucyjnych zmian ustrojowych w ustawie zasadniczej, które zapoczątkowały we Francji kolejny etap „akt drugi” decentralizacji, a tym samym zwieńczyły po dwudziestu latach „akt pierwszy”? Aby mogło do nich dojść, inicjatywa musiała wyjść od instytucji państwowych mających wpływ na zmiany konstytucji: prezydenta i parlamentu. W 1997 roku Jacques Chirac skorzystał z konstytucyjnej prerogatywy prezydenckiej i rozwiązał parlament licząc na to, że po wyborach parlamentarnych będzie można utworzyć rząd na bazie prawicowej większości.<sup>415</sup> Wybory te wygrała jednak lewica i Chirac powołał na stanowisko premiera lewicowego Lionela Jospina. Ten przedstawiając priorytety nowego rządu nie przewidywał terytorialnej reformy konstytucyjnej, jednak do programu rządu wpisano konieczność ograniczenia kumulacji mandatów, stworzenie mechanizmów ułatwiających równy dostęp kobiet i mężczyzn do funkcji publicznych (stąd zasada parytetów wprowadzona w 2001 roku do ordynacji wyborczych), wzmocnienie i uproszczenie współpracy międzygminnej (stąd *loi Chevènement* w 1999 roku) oraz reformę Senatu (Lionel Jospin uznał Senat francuski za „anomalię wśród współczesnych demokracji”).<sup>416</sup> Ostatni element spowodował zwarcie szeregów w wyższej izbie parlamentu zdominowanej przez prawicę.<sup>417</sup> Obrona statusu Senatu opierała się na dwóch filarach: po pierwsze, walce o interesy radnych, po drugie, podjęciu działań na rzecz wzmocnienia decentralizacji, zagrożonej przez zamierzenia rządu Jospina. Próba zreformowania Senatu była przedstawiana przez członków izby jako zamach na konstytucyjną zasadę samorządności wspólnot terytorialnych i konstytucyjną reprezentację wspólnot, choć faktycznie Senat gwarantem zasady

---

<sup>414</sup> G. Marcou, op. cit., s. 11-13.

<sup>415</sup> Przed wyborami ona istniała, jednak rozwiązując parlament Chirac chciał osłabić ówczesnego premiera, Alaina Juppé, głównego rywala prezydenta do przewodnictwa po prawej stronie francuskiej sceny politycznej.

<sup>416</sup> P. Le Lidec, *Le processus de mise à l'agenda de l'acte 2 de la décentralisation: le poids de la concurrence au sommet*, „Pouvoirs locaux” nr 59, 2003, s. 30.

<sup>417</sup> Identyfikacyjny proces przebiegał w latach sześćdziesiątych, gdy generał de Gaulle poddał pod referendum narodowe właśnie reformę Senatu. Cf. A. Delcamp, op. cit., s. 126.



samorządności wspólnot terytorialnych raczej nie był (rolę tę można przypisać z powodzeniem Trybunałowi Konstytucyjnemu i Radzie Stanu), a reprezentacja wspólnot sprowadzała się do reprezentowania interesów dygnitarzy lokalnych, a nie mieszkańców. W związku z tym obrona interesów radnych była dla Senatu tym samym, co obrona samej instytucji senatu. Taka logika tłumaczy dlaczego od 1998 roku prawicowa większość w Senacie, której znakomita część to jednocześnie deputowani lokalni, skupiła się zwłaszcza na krytykowaniu i atakowaniu rządu Jospina, przedstawianego jako wróg decentralizacji.<sup>418</sup> Kampanię antyrządową rozpoczęli przewodniczący Senatu, Christian Poncelet, oraz senator-mer Baume, Jean-Paul Delevoye na 81 Kongresie Stowarzyszenia Merów Francuskich w listopadzie 1998 r. Poncelet, nawiązując symbolicznie do przedrewolucyjnych *cahiers de doléance*, zadeklarował pełne poparcie dla „żałów” merów i radnych: „Wydaje się konieczne, aby odzyskać stracone szanse i uczynić z izby wyższej azyl dla wspólnot terytorialnych i strażnika decentralizacji. To dlatego przewiduję podjęcie konkretnych działań, na przykład przez uczynienie z Senatu „stanów generalnych radnych” lub stworzenie trwałej struktury monitorującej decentralizację współpracującej na zasadach partnerstwa ze stowarzyszeniami radnych, której celem będzie prowadzenie ewaluacji i projekcji w kierunku wszystkich aspektów decentralizacji”.<sup>419</sup> Rozpoczęła się cała seria spotkań członków Senatu z radnymi i merami, a 14 lipca 2000 r. Senat zorganizował zjazd merów francuskich w Paryżu. Uczestniczyło w nim 12 tysięcy osób. Prawicowa większość w Senacie stanowiła naturalnego partnera dla prezydenta Chiraca, który musiał wzmocnić swoją pozycję, by ponownie zostać kandydatem prawicy w nadchodzących wyborach prezydenckich. Dlatego Chirac stał się głównym apologetą idei decentralizacji w swoich licznych wystąpieniach publicznych między rokiem 1998 a 2001, a w jego sztabie wyborczym przeważali prawicowi członkowie Senatu.<sup>420</sup> W tej sytuacji lewicowy rząd Jospina nie mógł pozostać bierny, tym bardziej, że z jednej strony oskarżenia o recentralizację kraju zmniejszały szansę Lionela Jospina<sup>421</sup> na zwycięstwo w wyborach prezydenckich. Rząd powołał specjalną komisję, pod symbolicznym przewodnictwem Pierre’a Mauroy’a, jednego z ojców reformy

<sup>418</sup> P. Le Lidec, *Le processus...*, s. 31.

<sup>419</sup> Ibidem, s. 31 za Ch. Poncelet, *La 5<sup>ème</sup> République: une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités*, „Revue Politique et Parlementaire” nr 997, listopad-grudzień 1998. Tłumaczenie własne.

<sup>420</sup> P. Le Lidec, op. cit., s. 32.

<sup>421</sup> W rozmowach ze środowiskiem radnych lokalnych pozycja Jospina była osłabiona już na starcie, ponieważ w przeciwieństwie do większości francuskich liderów politycznych, jego kariera nie była związana z funkcjami lokalnymi.

decentralizacyjnej z lat osiemdziesiątych, do której prac zostali zaproszeni również przedstawiciele radnych z różnych orientacji politycznych. Tymczasem Senat, zgodnie z zapowiedzią Ponceleta, powołał własne ciało pracujące nad raportem o stanie i przyszłości decentralizacji. Na przełomie 2000 i 2001 roku ukazały się równolegle dwa raporty aspirujące do tego, by stać się podstawą do rozpoczęcia prac nad nowelizacją konstytucji: raport Delevoye'a (przewodniczący komisji senackiej) pod tytułem *Pour une République territoriale* oraz raport Mauroy'a. Oba skupiły się na dwóch podstawowych problemach: kompetencji wspólnot terytorialnych i demokracji lokalnej.<sup>422</sup> Oba stwierdziły, że należy uporządkować dotychczas przekazywane kompetencje i wzmocnić wspólnoty terytorialne, oraz prowadzić dalszą demokratyzację wspólnot, także wprowadzić instytucje demokracji bezpośredniej i pobudzić uczestnictwo obywateli w życiu lokalnym. Dodatkowo, w raporcie Mauroy'a, postulowano wprowadzenie wyborów bezpośrednich do rad związków międzygminnych. Ta kwestia jest dyskutowana obecnie we Francji i jeszcze nie zapadła decyzja, czy wyborom gminnym będą towarzyszyć wybory do rad związków międzygminnych. Chirac w swojej kampanii prezydenckiej czerpał zarówno z jednego, jak i z drugiego dokumentu. Wygrał wybory w 2002 roku, a doprowadzenie z inicjatywy rządu Jeana-Pierre'a Raffarina do nowelizacji konstytucji w 2003 roku stanowiło spłatę długów wyborczych względem środowiska Senatu i radnych lokalnych. Walka polityczna pomiędzy lewicowym premierem a prawicowym prezydentem, przy wsparciu tego drugiego przez prawicową większość senacką, stworzyła sprzyjające warunki do tego, by doprowadzić do nowelizacji konstytucji.<sup>423</sup> Pierre Sadran napisał, że reforma konstytucyjna z 2003 roku, zwłaszcza w wymiarze demokracji lokalnej, ani nie była pilna, ani nie była przeprowadzona pod presją społeczną obywateli. Na tę reformę zapotrzebowanie było po stronie polityków krajowych w walce o władzę w państwie.<sup>424</sup>

Większość wprowadzonych zmian nie jest stosowana bezpośrednio, ale wymaga uchwalenia całego szeregu ustaw uszczegóławiających zasady funkcjonowania nowych instrumentów prawnych przekazanych wspólnotom terytorialnym.

Ustawy dotyczące referendum, prawa petycji oraz pilotażu zostały uchwalone w 2004 r., zaś weszły w życie 1 stycznia 2005 r. Ponadto podjęto inicjatywę kolejnego

---

<sup>422</sup> H. Portelli, op. cit., s. 17.

<sup>423</sup> P. Le Lidec, *Le processus...*, s. 34.

<sup>424</sup> P. Sadran, *La „République des proximités” contre la démocratie participative*, „Pouvoirs locaux” nr 59, 2003, s. 54.

uporządkowania i pogłębienia kwestii kompetencji wspólnot terytorialnych w zakresie wykonywania zadań publicznych. Tabela 6 przedstawia zestawienie kolejnych kompetencji poszczególnych wspólnot terytorialnych zawartych w ustawie o prawach i obowiązkach lokalnych z 2004 r.<sup>425</sup>

Zestawienie to pokazuje, że państwo we Francji przekazuje coraz więcej szczegółowych kompetencji wspólnotom terytorialnym, zarówno w dziedzinach do tej pory dla niego zarezerwowanych (jak choćby dziedzictwo narodowe) oraz w zakresie zarządzania funduszami publicznymi ukierunkowanymi na prowadzenie konkretnej polityki publicznej. Poza tym wyraźnie widać wzrost znaczenia regionów, a przekazanie regionom możliwości zarządzania programami wspólnotowymi świadczy o tym, że państwo francuskie widzi w regionach silnego i perspektywicznego partnera w życiu publicznym. Ponadto powyższe zestawienie pozwala mieć nadzieję, że główną ideą przyświecającą władzy centralnej we Francji w zakresie nowego podziału kompetencji pomiędzy wspólnoty terytorialne i państwo jest zasada subsydialności.

Tabela 6. Podział kompetencji pomiędzy wspólnoty terytorialne we Francji dokonany w 2004 r.

<b>dziedzina</b>	<b>gminy i ich porozumienia</b>	<b>departamenty</b>	<b>regiony</b>
ROZWÓJ GOSPODARCZY I SPOŁECZNY	możliwość udzielania pomocy publicznej małym i średnim przedsiębiorcom, handlowcom i rzemieślnikom, możliwość tworzenia agencji turystycznych	możliwość udzielania pomocy publicznej małym i średnim przedsiębiorcom, handlowcom i rzemieślnikom	rola przewodnia w działaniach gospodarczych w regionie, prowadzenie i zakładanie regionalnego funduszu kształcenia zawodowego dorosłych, koordynacja polityki zatrudnienia w regionie, koordynacja polityki związanej z rozwojem turystyki w regionie
INFRASTRUKTURA	tworzenie, zarządzanie lotniskami lokalnymi i portami rekreacyjnymi, czerpanie dochodów z opłat autostradowych w celu budowy szybkich dróg o znaczeniu gminnym	tworzenie, zarządzanie lotniskami departamentalnymi i portami rybackimi, tworzenie i zarządzanie spółkami transportu publicznego poza miejskiego, własność i zarządzanie ok. 20 tys. dróg dziś zaklasyfikowanych jako krajowe, czerpanie dochodów z opłat autostradowych w celu budowy dróg ekspresowych o znaczeniu departamentalnym	tworzenie, zarządzanie lotniskami regionalnymi i portami handlowymi, tworzenie i zarządzanie spółkami transportu publicznego w regionie, całkowite przejęcie organizacji transportu publicznego i szkolnego w regionie Ile-de-France, zarządzanie programami wspólnotowymi
MIESZKALNICTWO	budowa lokali socjalnych, zarządzanie akademikami, przejęcie wielu nieruchomości należących do państwa	uczestnictwo w budowie lokali socjalnych na terenach wiejskich, tworzenie i zarządzanie departamentalnym funduszem mieszkaniowym	przyznawanie dodatkowych zasiłków mieszkaniowych

<sup>425</sup> Ustawa nr 2004-809 z 13 sierpnia 2004 r. o prawach i obowiązkach lokalnych (J. O. z 14 sierpnia 2004 r.).

POLITYKA SPOŁECZNA		koordynacja przyznawania pomocy społecznej dla osób starszych, niepełnosprawnych, młodzieży	
DZIAŁANIA SANITARNE		budowa instalacji sanitarnych o charakterze regionalnym, szkolenia w zakresie działań sanitarnych	
EDUKACJA I KULTURA	szkolnictwo artystyczne, zarządzanie zabytkami narodowymi (niektórymi)	przejęcie własności budynków, w których mieszczą się gimnazja, zatrudnianie personelu technicznego i administracyjnego w gimnazjach, zarządzanie niektórymi zabytkami narodowymi	przejęcie własności budynków, w których mieszczą się licea, zatrudnianie personelu technicznego i administracyjnego w liceach, prowadzenie szkół morskich handlowych, zarządzanie zabytkami narodowymi (niektórymi)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów CGCT.

### 3.4. Podsumowanie

Proces decentralizacji władzy publicznej we Francji jest długotrwały i wieloetapowy. Jego pierwsze symptomy można zauważyć już w latach pięćdziesiątych XX wieku, kiedy podjęto pierwsze inicjatywy reform prowadzących do podziału terytorium kraju na jednostki administracyjne ponaddepartamentalne.

Pierwszy etap zmian terytorialnych posiadający, co prawda, więcej cech dekoncentracji władzy publicznej, niż decentralizacji, można zawrzeć w latach 1951-1981. Okres ten można nazwać regionalizacją funkcjonalną. Jednak ze względu na utworzenie w latach siedemdziesiątych XX wieku na szczeblu regionalnym ciał quasi-przedstawicielskich (CODER), można uznać, że ten etap nosił pewne, choć bardzo ograniczone, znamiona decentralizacji, ponieważ jedna z instytucji regionalnych składała się z osób pochodzących z wyborów powszechnych przeprowadzanych w niższych jednostkach samorządu terytorialnego. W gminach i departamentach istniały od dawna organy wybierane w drodze wyborów powszechnych, jednak CODER to instytucja nowa i to należy podkreślić. Na przemiany w tym okresie miały wpływ trzy czynniki.

Po pierwsze, konieczność zapewnienia harmonijnego i trwałego rozwoju kraju zniszczonego przez wojnę oraz przechodzącego przemiany społeczno-gospodarcze związane z postępującą industrializacją i rozwojem transportu (odpływ ludności wiejskiej do ośrodków miejskich), spowodowały, że zdano sobie sprawę, iż

prorowadzenie spójnej polityki zagospodarowania przestrzennego i planowania rozwoju gospodarczego nie mogło odbywać się w przestrzeni, której geograficznym i administracyjno-politycznym punktem odniesienia pozostawałby departament. Dlatego podjęto kroki w celu stworzenia innych, większych i bardziej dostosowanych do rzeczywistości jednostek administracyjnych, w ramach których można by prowadzić działania publiczne.

Po drugie, tworzenie się instytucji europejskich, a także reformy regionalne prowadzone w innych krajach (Włochy, Hiszpania, Belgia), których struktura organizacyjna została również naznaczona, zwłaszcza w wyniku polityki Napoleona, jakobińskim centralizmem, spowodowały, że regionalizacja funkcjonalna państwa francuskiego nie była już traktowana jako federacyjny zamach na jedność i niepodzielność republiki.<sup>426</sup>

Po trzecie, administracja terytorialna nie była w stanie sprostać wyzwaniom zmieniających się warunków społecznych i wzrastającej roli państwa w takich obszarach jak zagospodarowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy (interwencjonizm państwowy). Dlatego szukano dla niej nowej formuły: odpowiedzią było tworzenie regionalnych okręgów administracyjnych, z pozycji których łatwiej było podejmować i koordynować działania.

Okres sprzed roku 1982 charakteryzował się tym, że prowadzono reformy terytorialne struktur władzy centralnej, nie relacji między władzą centralną a lokalną.

Decentralizacja *sensu stricto* została zapoczątkowana w roku 1982 przez rząd Pierre'a Mauroy'a. Rozpoczęte w tym roku reformy trwały dwadzieścia lat i zostały zwieńczone nowelizacją ustawy zasadniczej w 2003 r. Reformy w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych miały charakter pragmatyczny, organizacyjny, ale i autorytarny. Pragmatyczny, ponieważ wyniknęły z potrzeby dostosowania polityki państwa do rzeczywistości. Organizacyjny, ponieważ nie ingerowały w strukturę terytorialną państwa, a zmieniały sposób organizowania działań publicznych. Autorytarny, ponieważ zostały zaplanowane i przeprowadzone przez władzę centralną.<sup>427</sup>

W latach osiemdziesiątych przeprowadzono decentralizację *sensu stricto* nadając nową formułę instytucjom wspólnot terytorialnych i instytucjom administracji

---

<sup>426</sup> E. Giuily, *Historique de la réforme Defferre*, [in:] *Le gouvernement des régions*, pod red. L. Albert, C. Journès, Lyon 1999, s.115.

<sup>427</sup> J. C. Thoenig, *La décentralisation, dix ans déjà, et après?* [in:] *La décentralisation...*, s. 90.

rządowej w terenie. Przekazano wspólnotom terytorialnym bloki kompetencji nie naruszając jednocześnie dotychczasowych zadań wykonywanych przez gminę i departament. Transfer kompetencji odbył się tylko w jednym kierunku: państwo - wspólnoty terytorialne. Nie zostały zmienione relacje między wspólnotami terytorialnymi. Pomimo utworzenia nowej wspólnoty, regionu, nie można stwierdzić, że decentralizacja miała charakter strukturalny, ponieważ granice regionów zostały ustalone przez administrację ponad dwadzieścia lat przed 1982 rokiem. Jednak decentralizacja spowodowała, że działania publiczne przestały być realizowane we Francji w ujęciu sektorowym, a zaczęły być traktowane terytorialnie. Stworzyła nową przestrzeń publiczną, zarówno w kategoriach ilościowych, jak i jakościowych. Zmieniła się także pozycja prefekta: przestał być zarządzającym sprawami lokalnymi, stał się regulatorem relacji terytorialnych.

W latach dziewięćdziesiątych uporządkowano system terytorialny państwa, przesunięto akcent w kierunku różnicowania wspólnot terytorialnych z uwzględnieniem ich specyfiki kulturowej i historycznej. Podejście to widać w traktowaniu wspólnot terytorialnych spoza Francji metropolitalnej, którym bądź to ustawami, bądź nowelizując konstytucję (Nowa Kaledonia w 1998 roku) przyznawano odrębne statusy. Świadczy to o zmieniającym się podejściu do idei Francji jednej i niepodzielnej i uznaniu, że odrębna organizacja terytorialna nie oznacza zamachu na integralność państwa. Ponadto podjęto działania i stworzono mechanizmy zmierzające do faworyzowania tworzenia przez wspólnoty terytorialne, zwłaszcza gminy, związków i porozumień międzygminnych, które mogą stanowić remedium na rozdrobnienie terytorium francuskiego na ogromną liczbę słabych ekonomicznie i finansowo wspólnot gminnych.

Zwieńczeniem procesu reform decentralizacyjnych było uchwalenie zmian w konstytucji w 2003 roku, które nadały decentralizacji pełny wymiar polityczny. Nie ingerując nadal w strukturę terytorialną państwa, ustawodawca nadał decentralizacji nowy wymiar, sankcjonując jednocześnie rzeczywistość, która istniała już w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Jak rozwinie się ustrój terytorialny Francji po zmianie ustawy zasadniczej w roku 2003, pokażą następne lata, zależnie od rozwiązań, które były i są postulowane, na przykład przeprowadzanie wyborów powszechnych do organów związków międzygminnych.

Niezależnie od przyszłości, która we Francji będzie kreowana teraz w nowych warunkach konstytucyjnych, przedstawiona analiza etapów decentralizacji świadczy

o tym, że zarówno pod względem politycznym i prawnym sam proces decentralizacji we Francji stanowił dość konsekwentne i uporządkowane zjawisko, charakteryzujące się zwłaszcza racjonalnością rozwiązań. Decentralizacja prowadzona była we Francji polityką „małych kroków” i pomimo swojej długotrwałości i wieloetapowości doprowadziła do faktycznych zmian ustrojowych.

W następnej części zostanie przedstawiony status poszczególnych francuskich wspólnot terytorialnych oraz rola państwa w zakresie sprawowania nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez wspólnoty.

## **Część druga**

### **Organizacja terytorialno-administracyjna zdecentralizowanego państwa francuskiego**



## Rozdział 4. Gmina jako najmniejsza jednostka podziału terytorialnego

Genezy francuskich gmin należy doszukiwać się w średniowieczu, wtedy gdy powstawały jednostki osadnicze o charakterze wiejskim i miejskim. Myśl teoretyczna o samorządzie terytorialnym przedstawia dwie koncepcje jego powstania:

- po pierwsze, koncepcję naturalistyczną; według niej, istnienie samorządu wynika z naturalnego stanu rzeczy, to jest samej genezy powstawania wspólnot ludzkich, które dopiero z czasem łączyły się w większe jednostki (bądź to z własnej, bądź nie z własnej woli), aby lepiej sprostać zewnętrznym zagrożeniom;
- po drugie, koncepcję funkcjonalistyczną, według której samorząd terytorialny jest przejawem decentralizacji administracji publicznej, a jego sens istnienia sprowadza się do tego, że samorząd przyczynia się do sprawnego funkcjonowania państwa.<sup>428</sup>

Obie koncepcje niosą ze sobą teorię, która jest weryfikowalna empirycznie, choćby na przykładzie państwa francuskiego. We Francji najmniejsza jednostka podziału terytorialno-administracyjnego, gmina, pokrywa się z jednostkami osadniczymi, które powstawały w okresie tworzenia się małych wspólnot terytorialnych, funkcjonalnie niezależnych. Wobec tego można pokusić się o twierdzenie, że istnienie samorządu terytorialnego na najniższym szczeblu we Francji wynika z naturalnego stanu rzeczy, pomimo że jest oczywistym, iż ten stan terytorialny trwając przez całą nowożytną historię państwa francuskiego, zmieniał zakres niezależności gmin.

Zważywszy na cechy charakterystyczne gminy francuskiej, można wykazać, że francuski podział na najniższe szczeble samorządu terytorialnego jest *de facto* wcieleniem i potwierdzeniem koncepcji naturalistycznej. Jak już wielokrotnie wskazywano, do dzisiaj cechą charakterystyczną tego systemu jest we Francji ogromna liczba gmin<sup>429</sup> (prawie 37 tysięcy), a co za tym idzie, ogromne rozdrobnienie terytorialne obszaru państwa na najniższym szczeblu podziału administracyjnego. Aby zilustrować ten stan w tabeli 7 ujęto przykładową liczbę

<sup>428</sup> G. Stocker, op. cit., [in:] *Wartości podstawowe*..., s. 8.

<sup>429</sup> Pełną i aktualną listę gmin francuskich można znaleźć na stronie internetowej [www.quid.fr](http://www.quid.fr), [www.citescitees.fr](http://www.citescitees.fr) oraz [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

najniższych jednostek podziału terytorialnego w niektórych krajach europejskich.

Ponadto, kondycja gmin jest bardzo zróżnicowana. Istnieją ogromne rozpiętości w potencjale demograficznym i terytorialnym gmin francuskich. Mała liczba mieszkańców oznacza niski (czasem zerowy) potencjał ekonomiczny i administracyjny. Dlatego od lat dziewięćdziesiątych zachęca się gminy, poprzez ustanawianie narzędzi prawnych, bodźców fiskalnych i ekonomicznych, do tworzenia różnego rodzaju związków w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych.<sup>430</sup>

Tabela 7. Liczba jednostek najniższego podziału terytorialnego w niektórych krajach europejskich.

Kraj	Liczba jednostek najniższego podziału terytorialnego
Belgia	589 gmin
<b>Francja</b>	<b>36 678 gmin</b>
Grecja	6 130 gmin
Hiszpania	8 108 gmin
<b>Polska</b>	<b>2 478 gmin</b>
Republika Federalna Niemiec	13 176 gmin
Włochy	8 100 gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 126-127.

#### 4.1. *Ewolucja pozycji ustrojowej gminy we Francji*

W historiografii za punkt zwrotny ustroju Francji, również terytorialnego, uważane są bezpośrednie konsekwencje rewolucji francuskiej. W *cahiers des doléances* przebrzmiewała nuta przywiązania społeczeństwa francuskiego do praw i przywilejów miast, regionów, prowincji, które były traktowane jako przeciwwaga dla władzy absolutnej króla.<sup>431</sup> Bezpośrednio po zburzeniu Bastylii w lipcu 1789 roku w Paryżu i innych miastach były organizowane niezależne od intendentów władze miejskie, które przejmowały wszystkie zadania zarządzania miastami. Autorzy zajmujący się tym okresem piszą o rewolucji miejskiej i triumfie decentralizacji władzy nad centralizmem monarszym.<sup>432</sup>

Zwracano również już uwagę, że porewolucyjny entuzjazm Francuzów przejawiający się w odradzaniu samorządów lokalnych, zwłaszcza miejskich, nie przełożył się bezpośrednio na działania podejmowane przez Konstytuante,

<sup>430</sup> Na temat porozumień międzygminnych, ich genezy, historii i funkcji w Ch. Brémont, *La réorganisation des territoires en marche*, „Territoires 2020. Etudes et perspectives” nr 2, Paris 2000, s. 37-45 oraz G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris 2000.

<sup>431</sup> J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, s. 398 oraz L. Aucoc, op. cit., s. 23.

<sup>432</sup> J. Baszkiewicz, op. cit., s. 402.

zgromadzenie narodowe, które bezpośrednio po rewolucji normowało nowy porządek ustrojowy Francji. Już pierwsze teksty aktów prawnych uchwalanych przez to zgromadzenie w zakresie ustroju lokalnego Francji w latach 1789 – 1791 zawierały dwa sprzeczne aspekty, będące wyrazem konfliktu pomiędzy wolnościami lokalnymi a jednością narodową: emancypację gminy jako wspólnoty samorządowej, a z drugiej strony stworzenie biurokratyczno-matematycznego podziału na sztuczne twory administracyjne, departamenty (dystrykty i kantony).

Dekret z 14 grudnia 1789 roku w sprawie utworzenia władz gminnych jest pierwszym aktem prawnym, który usankcjonował podział kraju na gminy (poprzednie parafie i miasta) oraz ustrój gminy francuskiej po rewolucji. Powstały 44 tysiące gmin: każde miasto, miasteczko, wieś, parafia stała się najniższą jednostką administracyjną kraju i otrzymała status, który dziś nazywamy osobowością prawną.<sup>433</sup> W ten sposób Konstytuanta utrwaliła rozdrobnienie samorządów lokalnych we Francji, charakterystyczne dla tego kraju do dzisiaj i ułatwiła wzrost nadzoru państwa nad słabą ekonomicznie gminą. Sam ustrój gminy miał z pozoru charakter świadczący o dużej niezależności. Rada gminy była wybierana w drodze głosowania przez obywateli czynnych, czyli płacących podatki.<sup>434</sup> Rada gminy była wybierana na dwa lata. Burmistrz (*maire*) był wybierany spośród członków rady, z niej wywodzili się również pozostali urzędnicy gminni. Gmina zajmowała się zarządzaniem majątkiem gminnym, utrzymaniem dróg, zapewnieniem administracji gminnej, ale wykonywała również zadania zlecane przez państwo na przykład zbieranie podatków ogólnych.<sup>435</sup> W każdej radzie gminnej znajdował się reprezentant państwa (*procureur-syndic*) czuwający nad aplikacją prawa.<sup>436</sup> Gminy musiały składać sprawozdania finansowe intendentowi, działającemu teraz w imieniu władzy republikańskiej. Te dwa elementy ukazują, jak pozorna była decentralizacja władzy publicznej bezpośrednio po wielkiej rewolucji, zarówno w aspekcie politycznym, jak i wymiarze ekonomicznym. Decentralizacja ta na poziomie gminnym miała wymiar administracyjny, z elementami samorządu politycznego (bezpośrednie wybory rady, oczywiście ograniczone cenzusem majątkowym). Kolejne zmiany ustawodawcze, które następowały po rewolucji francuskiej, to

---

<sup>433</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 51.

<sup>434</sup> P. Deyon, op. cit., s. 118.

<sup>435</sup> J.-M. Ohnet, op. cit., s. 53.

<sup>436</sup> P. Deyon, op. cit., s. 118.

retusze i korekty techniczne systemu zinstytucjonalizowanego dekretem z 14 grudnia 1789 r.

Dopiero w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XIX wieku powstały akty prawne, które miały wpływ na zmianę pozycji ustrojowej gmin francuskich, choć nie były to zmiany rewolucyjne. 5 kwietnia 1884 roku uchwalono ustawę regulującą działanie gmin, w której przyjęto koncepcję decentralizacji administracji i zarządu (wykonawstwa) zastrzegając, że decentralizacja ta nie ma charakteru politycznego i nie dotyczy sfery politycznej.<sup>437</sup> Gminy otrzymały status wspólnot lokalnych (*collectivités locales*) z własnymi kompetencjami, ciałami uchwałodawczymi wybieranymi w drodze wyborów oraz z własnym organem wykonawczym, merem. Ustawa gminna z 1884 zapewniła wybór merów i ich zastępców przez radę gminy wybieraną z kolei w wyborach powszechnych przez wszystkich mężczyzn. Zniesienie cenzusu majątkowego spowodowało demokratyzację politycznego życia lokalnego i dostęp do niego robotników i chłopów. Ustawa ta jest nazywana „kodeksem gminnym” (*code de communes*). Zdefiniowała ona podwójną rolę władzy wykonawczej w gminie: mer, wybierany przez radę pochodzącą z wyborów, wykonywał zadania w imieniu gminy, a z drugiej strony był reprezentantem władzy centralnej w gminie i wykonywał zadania w imieniu państwa. Tę drugą funkcję zapewnił zakres nadzoru sprawowany przez prefekta nad działalnością mera: każde jego zarządzenie musiało być zatwierdzone przez przedstawiciela rządu w departamencie. Poza tym ustawa zapewniła silny nadzór służb administracji centralnej nad finansami gminnymi. W ten sposób umocniła się fragmentaryzacja terytorium francuskiego objawiająca się ogromną liczbą gmin.

Ustawa z 1884 roku unormowała pozycję ustrojową gmin francuskich na prawie sto lat, aż do reformy powziętej w latach osiemdziesiątych XX wieku. W gminie władza lokalna była relatywnie silna (w porównaniu z departamentem, o czym więcej w kolejnym rozdziale), choć prefekt poprzez kontrolę *a priori* wydawanych przez nią uchwał i zarządzeń mera oraz kontrolę finansów gminnych (mógł zablokować lub nakazać dokonanie wydatku) miał i na tym szczeblu ogromną władzę. Podwójna rola mera, jako reprezentanta interesów gminy i zarazem reprezentanta władzy centralnej, spowodowała, że lokalna władza wykonawcza

---

<sup>437</sup> E. Ruśkowski, op. cit., s. 88 oraz J.-M. Pontier, op. cit., s. 15.

i administracja rządowa weszły w system zależności, który ustabilizował wzajemne relacje. Duży odsetek merów robił kariery polityczne na szczeblu wyższym, jako radni w radach generalnych, senatorowie, posłowie, prefekci, wobec tego powstały system relacji traktowali jako odpowiedni i zadowalający.<sup>438</sup> Odpowiedzialność polityczna merów wybieranych przez rady była z mocy prawa ograniczona poprzez ich podwójną rolę: usprawiedliwieniem decyzji podejmowanych przez władzę wykonawczą w gminie niezgodnych z interesem lokalnym był zawsze interes państwowy. Cechą tego systemu było utrzymywanie się rozczłonkowania terytorium na ogromną liczbę gmin oraz brak wspólnot samorządowych na szczeblu wyższym od podstawowego, na co wpływ miała dualistyczna rola ogranu wykonawczego w departamentach i eliminacja z życia społecznego wspólnot regionalnych.

Analiza ustawodawstwa i aktów wykonawczych wydawanych po 1981 roku we Francji dotyczących gmin wskazuje, że charakterystyczne jest w miarę konsekwentne jednolite traktowanie wspólnot gminnych, z nielicznymi wyjątkami, którymi były duże aglomeracje i terytoria zamorskie, co wydaje się oczywiste ze względów funkcjonalnych i technicznych.

Konstytucja z 1958 roku w rozdziale jedenastym normuje w pięciu artykułach (od 72 do 76) pozycję ustrojową wspólnot terytorialnych we Francji. Art. 72, w swoim pierwotnym brzmieniu (do roku 2003) stwierdzał, że „Wspólnotami terytorialnymi w Republice są gminy, departamenty i terytoria zamorskie. Inne wspólnoty terytorialne mogą być utworzone ustawą”. Wobec powyższego gmina była i jest nadal instytucją konstytucyjną. Dzisiejsza doktryna definiuje wspólnoty terytorialne, w tym gminy, jako osoby prawne prawa publicznego, rządzone przez wybierane w wyborach powszechnych rady, wyposażone w kompetencję ogólną uprawniającą do wykonywania zadań własnych na ściśle określonym terytorium.<sup>439</sup> Osobowość prawna wspólnot terytorialnych daje im możliwość wchodzenia w stosunki prawne (za pomocą upoważnionych do tego przedstawicieli) i występowania w roli strony we wszystkich czynnościach i postępowaniach cywilnych, administracyjnych, sądowych czy gospodarczych.<sup>440</sup> Przypisanie wspólnotom terytorialnym kompetencji ogólnej odróżnia je od zakładów publicznych (*établissements publics*), które posiadają osobowość prawną, ale są

---

<sup>438</sup> P. Deyon, op. cit., s. 199.

<sup>439</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 8.

<sup>440</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 19.

tworzone w celu wykonywania ściśle określonego zadania (np. szkoła, szpital, biblioteka). Natomiast uznanie, że wspólnoty terytorialne wykonują zadania własne, zawiera się w konstytucyjnej zasadzie samorządności (*libre administration*), a co za tym idzie w działaniu w imię interesu lokalnego i posiadaniu środków potrzebnych do podejmowania tych działań (finanse lokalne). Wybieralność organu w wyborach powszechnych zapewnia legitymizację władzy lokalnej na danym terytorium i uwierzytelnia prawo i kompetencję do podejmowania decyzji przez ten organ w imieniu wspólnoty.<sup>441</sup>

Podstawowe cechy charakteryzujące współczesną gminę francuską to nazwa, terytorium oraz ludność.

Nazewnictwo gmin francuskich pochodzi z okresu średniowiecza i Francji *ancien régime'u*, ponadto części nowych gmin (najczęściej nowe miasta na przedmieściach Paryża i innych wielkich aglomeracji) są nadawane nazwy od cech topograficznych terenu. Możliwa jest także zmiana nazwy gminy z inicjatywy wspólnoty terytorialnej. Nowa nazwa nadawana jest dekretem<sup>442</sup>, na wniosek rady gminy po uzyskaniu opinii rady generalnej w departamencie, w którym jest położona gmina zainteresowana zmianą nazwy gminy (art. L.2111-1 CGCT). Nowa nazwa powinna, zgodnie z orzecznictwem Rady Stanu, mieć związek z charakterystyką geograficzną gminy. Nazwy gmin, jak i pozostałych wspólnot terytorialnych, są chronione prawnie przez przepisy kodeksu własności intelektualnej (*Code de propriété intellectuelle*, L.711-4). Natomiast zmiany nazw gmin ze względu na modyfikację ich obszaru dokonywane są zarządzeniem prefekta, po uzyskaniu opinii rady gminnej; dekretem, jeżeli zmiana granic gminy spowodowała zmianę granic kantonów; ustawą, jeżeli zmiana granic gminy spowodowała zmianę granic departamentu.<sup>443</sup>

Obszar gmin francuskich jest bardzo zróżnicowany. Największa gmina francuska, Arles, rozciąga się na terenie 90 km<sup>2</sup>, z tym że większość tego obszaru to bagna.<sup>444</sup> Średnia wielkość francuskiej gminy to 14 km<sup>2</sup>.<sup>445</sup> Gminy mogą mieć zmieniane terytoria, mogą się łączyć i dzielić, mogą też powstawać nowe wspólnoty.

---

<sup>441</sup> Ibidm, s. 20.

<sup>442</sup> Większość dekretów wydawanych przez premiera i ministrów wymaga uzyskania przed ich wejściem w życie opinii Rady Stanu. Są to *décret en Conseil d'Etat*. Do takiej grupy należy znakomita większość dekretów odnoszących się do wspólnot terytorialnych we Francji.

<sup>443</sup> *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz 2005, s. 311.

<sup>444</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 22.

<sup>445</sup> L. François, op. cit., s. 118.

Źródła podają, że w 1981 było we Francji 36 394 gminy, w 1988 36 749 gmin,<sup>446</sup> w 1990 36 763 gminy<sup>447</sup>, w 1999 36 779 gmin, w 2004 36 782 gminy,<sup>448</sup> w 2007 roku: 36 678 gmin.<sup>449</sup> Widać lekką tendencję zwyżkową w tej statystyce. Instytucja gminy jest bardzo silnie zakorzeniona w świadomości Francuzów i niezależnie od racjonalności argumentów przemawiających za łączeniem gmin, zwłaszcza argumentów ekonomicznych, Francja pozostaje krajem, w którym każda jednostka osadnicza ma status gminy. Z tego też powodu nie było nigdy problemów z określaniem siedziby gminy.

Wspólnoty gminne we Francji charakteryzują się bardzo zróżnicowaną liczbą ludności; są gminy, które mają poniżej pięćdziesięciu mieszkańców, są ogromne aglomeracje miejskie (Paryż, Lyon), których ludność jest liczona w milionach. Średnia liczba mieszkańców gminy francuskiej to nieco ponad 1500 osób.<sup>450</sup> Autorzy zwracają uwagę na dwa zasadnicze problemy wynikające z tej sytuacji: kwestie związane z jakością populacji zamieszkującą daną wspólnotę oraz problem zapewnienia właściwej reprezentacji, i co za tym idzie, odpowiedniego definiowania okręgów wyborczych. Ponadto dochodzi do tego problem jakości zarządzania gminą: w gminie zamieszkiwanej przez 100 obywateli, prawie każdy ma szansę zostać merem lub radnym, lecz z drugiej strony możliwości zarządczo-decyzyjne, a w konsekwencji rozwojowe, takiej wspólnoty są nikłe.<sup>451</sup> Tabele 8 i 9 oraz wykres 1 przedstawiają zestawienie liczby gmin we Francji według liczby ludności wraz z ujęciem liczby zamieszkującej te gminy populacji. Są to dane z 1999 roku, ponieważ był to rok ostatniego spisu powszechnego we Francji i wszystkie oficjalne statystyki demograficzne właśnie tymi danymi operują. Ponad 82 % gmin nie ma więcej niż 3 500 mieszkańców, w tym gmin, w których zamieszkuje mniej niż 1000 osób, jest ponad 76% (prawie 28 tysiące gmin). Każda z tych gmin ma radę gminy i mera, więc odbywają się tam wybory gminne. Tylko nikły odsetek (niecały

---

<sup>446</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 24.

<sup>447</sup> J. Jeżewski, *We Francji*, [in:] *Samorząd...*, s. 152.

<sup>448</sup> *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004. Podawane dane dotyczą całej Francji, czyli metropolii i obszarów zamorskich. Ze względu na "ruchomą" liczbę gmin w przypisie 429 podano adresy stron internetowych, na których można odszukać aktualny wykaz gmin francuskich.

<sup>449</sup> *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 126.

<sup>450</sup> A. Poplewska, *Współpraca międzygminna we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R. XII, 2002, s. 40.

<sup>451</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 23.

procent) gmin ma więcej, niż 200 tys. mieszkańców (10 gmin, więc jest to dziesięć największych miast francuskich). Można wyróżnić cztery typy gmin we Francji:

- wielkie miasta, w których skupia się znakomita część infrastruktury, służb publicznych, administracji, handlu; w trzech ośrodkach (Paryż, Marsylia, Lyon) gminy są podzielone na mniejsze jednostki, dzielnice, by sprawniej nimi zarządzać;
- średnie miasta, które zaczęły się rozwijać dynamicznie od lat siedemdziesiątych dzięki industrializacji, a także inwestycjom finansowanym z subwencji i dotacji państwowych;
- małe miasta, stanowiące centrum życia miejskiego dla okolicznych wsi;
- gminy wiejskie, które się wyludniają, z wyjątkiem posiadających walory turystyczno-rekreacyjne oraz położonych w bezpośredniej bliskości miast.<sup>452</sup>

Tabela 8. Gminy we Francji metropolitalnej ze względu na zamieszkującą w nich populację (1999).

<b>Francja: metropolia</b>		
<b>Liczba mieszkańców w gminie</b>	<b>Liczba gmin</b>	<b>Liczba mieszkańców</b>
0 do 49	1 006	34 161
50 do 99	2 905	218 241
100 do 199	6 429	946 215
200 do 299	4 852	1 194 929
300 do 399	3 437	1 192 727
400 do 499	2 406	1 071 779
500 do 699	3 685	2 175 478
700 do 999	3 074	2 560 171
1 000 do 1 499	2 723	3 312 920
1 500 do 1 999	1 410	2 436 255
2 000 do 2 499	901	2 004 267
2 500 do 2 999	629	1 720 046
3 000 do 3 499	458	1 480 533
3 500 do 3 999	331	1 238 450
4 000 do 4 999	470	2 105 534
5 000 do 5 999	328	1 796 310
6 000 do 8 999	538	3 904 344
9 000 do 9 999	109	1 029 138
10 000 do 19 999	462	6 467 963
20 000 do 29 999	171	4 179 414
30 000 do 49 999	129	4 913 661
50 000 do 79 999	63	3 791 748
80 000 do 99 999	13	1 139 305
100 000 do 199 999	26	3 680 140
200 000 do 299 999	5	1 205 276
300 000 i więcej	5	4 152 430
<b>Łącznie metropolia</b>	<b>36 564</b>	<b>59 951 435</b>

Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 14.

<sup>452</sup> A. Mabileau, op. cit., s. 55-57.

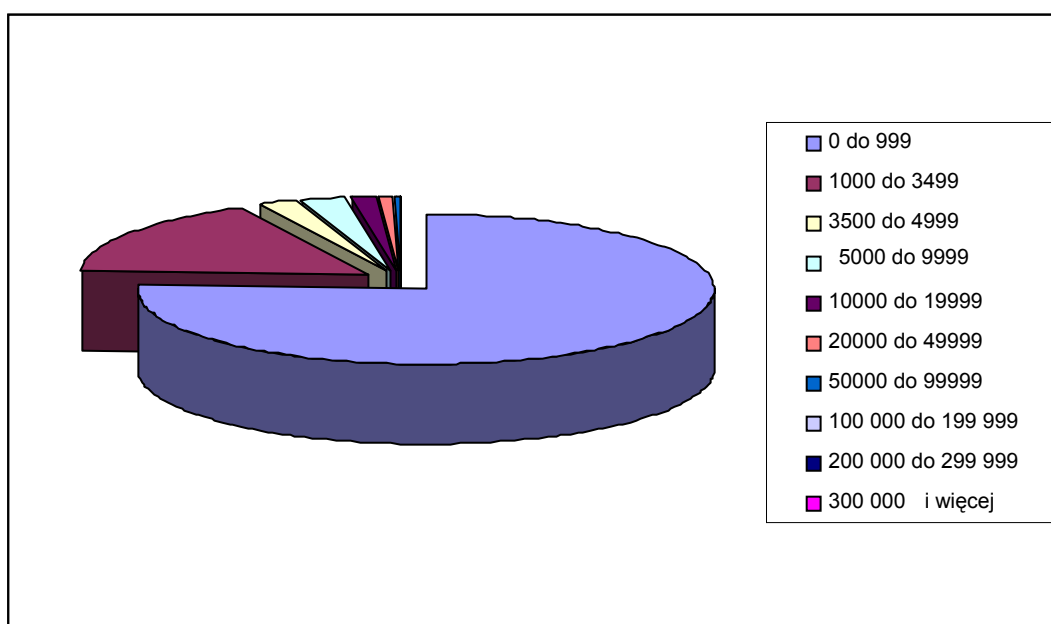


Tabela 9. Gminy we Francji w departamentach zamorskich ze względu na zamieszkującą w nich populację (1999).

<b>Francja: departamenty zamorskie</b>		
<b>Liczba mieszkańców w gminie</b>	<b>Liczba gmin</b>	<b>Liczba mieszkańców</b>
0 do 699	3	491
700 do 1 999	18	25 315
2 000 do 4 999	18	65 585
5 000 do 9 999	28	191 647
10 000 do 19 999	21	313 388
20 000 do 49 999	19	523 221
50 000 do 99 999	6	428 830
100 000 i więcej	1	132 573
<b>Łącznie departamenty zamorskie</b>	<b>114</b>	<b>1 681 050</b>

Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 14.

Wykres 1. Liczba gmin we Francji (metropolia) w 1999 roku w stosunku do liczby mieszkańców w gminie (%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 8.

Zgodnie z przepisami art. 72 konstytucji gmina dysponuje kompetencją ogólną do wykonywania zadań własnych. To brzmienie art. 72 zostało dodane do przepisów konstytucyjnych ustawą konstytucyjną z 2003 roku. Wcześniej kompetencja ogólna gminy była zdefiniowana w przepisach ustawowych (ustawa z 1884 r. i ustawa z 1982 r.). Przepisy art. 72, wyposażając wspólnoty terytorialne w kompetencję ogólną do wykonywania zadań własnych, wprowadziły do systemu francuskiego, nieobecna w nim do tej pory, zasadę subsydialności. Akapit drugi

artykułu 72 odnoszący się do kompetencji wspólnot terytorialnych we Francji brzmi: „Wspólnoty terytorialne posiadają kompetencję do wykonywania wszystkich zadań, które mogą być wykonane najlepiej na danym poziomie podziału terytorialnego”. Szczegółowe zakresy kompetencji gminnych można podzielić na dwie grupy. Pierwszą tworzą te, które są wykonywane przez gminy jako zadania własne (realizowane przed rokiem 1982 i te, które zostały określone w całym szeregu ustaw kompetencyjnych wydawanych od 1983 roku), drugą zaś zadania rządowe, wykonywane bezpośrednio przez mera. Podstawową zasadą transferu kompetencji jest przekazanie wraz z nią środków (zarówno zasobów ludzkich jak i finansowych) koniecznych do wykonywania nowych zadań.<sup>453</sup>

Do zadań własnych gminy należą:

- budowa i utrzymanie dróg gminnych,
- organizacja transportu publicznego,
- zakładanie, utrzymanie i prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych,<sup>454</sup>
- prowadzenie gminnych ośrodków pomocy społecznej,<sup>455</sup>
- budowa i prowadzenie gminnych oczyszczalni ścieków i wysypisk odpadów,
- gospodarka wodna na terenie gminy,
- dostarczanie wody, gazu, elektryczności oraz odprowadzanie ścieków,
- utrzymywanie straży pożarnej,
- budowa i utrzymywanie zasobów mieszkaniowych gminy, w tym lokali socjalnych,
- budowa i utrzymywanie gminnych obiektów sportowych, kulturalnych i turystycznych,<sup>456</sup> w tym portów morskich o charakterze turystycznym,
- przygotowywanie planu zagospodarowania przestrzennego gminy i prowadzenie spraw związanych z zabudową i architekturą w gminie (w tym wydawanie pozwoleń na budowę).<sup>457</sup>

---

<sup>453</sup> Do 2003 roku art. 5 ustawy nr 83-8 z 7 stycznia 1983 roku, od 2003 roku zasada ta ma rangę konstytucyjną (art. 72-2 konstytucji).

<sup>454</sup> Oprócz określania programów nauczania oraz wynagradzania nauczycieli - to należy do kompetencji państwa cf. *Code de l'éducation*, art. L 212-1 (kodeks edukacyjny). W każdej gminie musi być przynajmniej jedna szkoła podstawowa; jeżeli odległość między szkołami wynosiłaby mniej niż trzy kilometry, a liczba uczniów w jednej ze szkół nie przekroczyłaby piętnastu, gminy muszą założyć jedną wspólną szkołę (*Code de l'éducation*, L 212-2).

<sup>455</sup> *Code de l'action sociale et des familles*, art. L.123-4 (kodeks pomocy społecznej i rodzinny); większość zadań z zakresu pomocy społecznej należy do departamentu.

<sup>456</sup> Na przykład w zakresie kultury gminy są zobowiązane przeznaczać co najmniej 1% swoich wydatków inwestycyjnych na wydatki związane z instytucjami kulturalnymi. B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 65.

Ponadto, gmina może wykonywać wszystkie zadania, o ile nie są one zastrzeżone dla innych organów administracji publicznej, co jest wprost wywodzone z zasady posiadania kompetencji ogólnej gminy.<sup>458</sup> Zasada jest to, że zadania gminy wskazane w przepisach szczególnych muszą być realizowane (np. prowadzenie szkoły podstawowej), natomiast nie wskazane przepisami gmina może realizować, o ile nie są one zastrzeżone dla innych organów. W sferze gospodarczej od początku XX wieku kształtowała się tendencja do współuczestniczenia gmin w zaspokajaniu potrzeb bytowych mieszkańców poprzez tworzenie gminnych służb komunalnych świadczących usługi na zasadzie odpłatności.<sup>459</sup> Działalność gospodarcza gmin jest regulowana orzecznictwem Rady Stanu, która z reguły dopuszcza, by gminy tworzyły przedsiębiorstwa komunalne i przemysłowe, o ile przedsiębiorstwa te działają nie dla zysku, ale dla polepszenia warunków bytowych mieszkańców, a ich działalność nie narusza wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez prywatnych przedsiębiorców.<sup>460</sup> Gminy stosują różne rozwiązania w kwestii zarządu służbami gminnymi, analogicznie do rozwiązań polskich: zarządzają nimi same, tworząc jednostki organizacyjne, takie jak zarządy dróg, zarządy budynków miejskich, tworzą zakłady publiczne wyposażone w osobowość prawną i własny budżet, bądź zlecają prowadzenie zadań publicznych prywatnym przedsiębiorcom. Coraz częściej gminy przekazują kompetencje związkom międzygminnym.<sup>461</sup>

Drugą grupą kompetencji gminnych są zadania wykonywane w imieniu państwa. Do nich należy prowadzenie urzędów stanu cywilnego, organizacja głosowań (wybory krajowe, wybory do organizacji zawodowych, referenda ogólnokrajowe i lokalne), prowadzenie spisów powszechnych, organizacja i utrzymanie porządku na drogach, w tym ustalanie zasad organizacji ruchu, pełnienie funkcji nadzoru budowlanego, zapewnienie przestrzegania przepisów

---

<sup>457</sup> Od 1983 roku gminy mogą wspólnie przygotowywać szereg dokumentów planistycznych, które są tworzone w celu zagwarantowania spójnego rozwoju przestrzeni sąsiadujących gmin. Dokumentami tymi są karty międzygminne (*chartes intercommunales*), dokumenty planistyczne średniookresowe, oraz schematy kierunkowe (*schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme*), pełniące rolę planów zagospodarowania przestrzennego dla wielu gmin. Ponadto gminy mogą ustalać plany miejscowe (*plans d'occupation des sols*) klasyfikujące przeznaczenie gruntów na różne cele i będące podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie budowlanym i urbanistycznym. Cf. J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 169-171.

<sup>458</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 53. Zdefiniowanie zadań własnych gminy francuskiej nastąpiło poprzez orzecznictwo Rady Stanu.

<sup>459</sup> Na temat ewolucji prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy w E. Ruśkowski, op. cit., s. 90 i 91.

<sup>460</sup> J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 168.

<sup>461</sup> Ibidem, s. 172.

sanitarnych, w tym weterynaryjnych.<sup>462</sup> Wszystkie te zadania wykonywane są przez organ wykonawczy w gminie, mera.

Stalą cechą ustroju terytorialnego Francji na poziomie najniższym jest rozdrobnienie terytorium na ogromną liczbę gmin. Cecha wynika wprost z tradycji historycznej, kulturowej i geograficznej, ale także dualizmu funkcji gminy, która jest zarazem najmniejszą samorządową wspólnotą terytorialną i najmniejszą jednostką administracyjną w kraju.

## **4.2. Instytucje i organy gminne oraz ich kompetencje**

W tym punkcie przedstawione zostaną instytucje demokracji bezpośredniej ustanowione w gminach francuskich (wybory powszechne, referendum, inne instytucje demokracji lokalnej), a także organy gminne i ich kompetencje.

### **4.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej**

Organ stanowiący w gminie francuskiej, rada gminy, jest wyłaniany w drodze wyborów bezpośrednich. Wybory do rad gminnych odbywają się co sześć lat,<sup>463</sup> ostatnie miały miejsce w marcu 2008 roku. W gminach do 3 500 mieszkańców wybory do rad gminnych są większościowe (gmina jest okręgiem wyborczym) i odbywają się w dwóch turach (w gminach do 2 500 tysiąca mieszkańców nie jest konieczne tworzenie jakichkolwiek komitetów wyborczych), kandydatem może być każdy, kto ma czynne i bierne prawo wyborcze.<sup>464</sup> W gminach liczących powyżej 3 500 mieszkańców wybory są mieszane (z elementami wyborów proporcjonalnych i większościowych), a wyborcy głosują na listę. Gminy te są dzielone na okręgi wyborcze w dekrete określającym terminy i zasady wyborów<sup>465</sup>

W wyborach większościowych, które odbywają się w małych gminach, aby zostać wybranym do rady gminnej w pierwszej turze, trzeba zdobyć bezwzględną większość głosów. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie otrzyma bezwzględnej większości, odbywa się druga tura, w której zwycięża ten, kto otrzymał zwykłą większość oddanych głosów.

---

<sup>462</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 57 i 58.

<sup>463</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 26.

<sup>464</sup> *Code électoral*, art. L-2 (kodeks wyborczy): prawo wybierania i bycia wybranym mają Francuzi oraz obywatele Unii Europejskiej, którzy ukończyli 18 lat i posiadają pełnię praw publicznych.

<sup>465</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 26.

W gminach powyżej 3 500 mieszkańców wybory są mieszane: odbywają się w dwóch turach (charakterystyczne dla wyborów większościowych), ale mandaty są dzielone proporcjonalnie na listy wyborcze. Wybory w tych gminach mają dwie zasadnicze cechy:

- po pierwsze, od 2001 roku stosuje się do nich zasadę parytetów wyborczych, to znaczy, że na listach komitetów wyborczych musi się znaleźć równa liczba kobiet i mężczyzn w takim porządku, że w grupie sześciu kolejnych nazwisk znajdują się po trzy kandydatury mężczyzn i kobiet,
- po drugie, mogą przebiegać w dwóch turach: jeżeli w pierwszej turze któraś lista otrzymała bezwzględną większość głosów, jej przypada połowa miejsc w radzie, pozostałe miejsca są rozdysponowywane na komitety wyborcze, które uzyskały przynajmniej 5% oddanych głosów (wliczając ten, który uzyskał większość bezwzględną głosów) proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów; w tej sytuacji druga tura nie odbywa się; jeżeli natomiast żaden z komitetów w pierwszej turze nie otrzymał bezwzględnej liczby głosów, odbywa się druga tura, w której uczestniczą tylko te komitety, które otrzymały w pierwszej przynajmniej 10% głosów, a mandaty są dzielone według reguł z tury pierwszej, z tym że połowę z ich otrzymuje ten komitet, który uzyskał bezwzględną lub zwykłą większość głosów. W przypisie znajduje się przykładowy sposób obliczania liczby mandatów po tego typu wyborach.<sup>466</sup>

<sup>466</sup>

Przykłady za E. Vital-Durand, op. cit., s. 27-28. Obliczenia są dokonane dla gminy, w której mieszka 30 tysięcy mieszkańców i zostały zarejestrowane cztery komitety wyborcze. W gminie tej jest uprawnionych do głosowania 25 000 osób, wzięło udział w głosowaniu 23 500 osób. Do podziału jest 39 mandatów

Przypadek 1: Jeden z komitetów otrzymał bezwzględną większość głosów, 22 000 głosów jest ważnych.

Wyniki wyborów:	Lista A	11 850 głosów	53,4%
	Lista B	5 201 głosów	23,6%
	Lista C	3 749 głosów	17%
	Lista D	1 200 głosów	5,45%

Podział mandatów: Lista A otrzymuje połowę mandatów z 39, czyli 20 (19,5 zaokrąglone w górę). Do podziału pozostaje 19 mandatów dzielone według zasady proporcjonalnej: obliczany jest wskaźnik podziału mandatów to znaczy liczba oddanych głosów ważnych dzielona jest przez liczbę pozostałych mandatów do podziału, czyli w tym przypadku  $22\,000/19 = 1\,157$ . Otrzymana liczba posłuży do obliczenia liczby mandatów przypadających na poszczególne komitety wyborcze:

	Lista A	$11\,850 \text{ głosów} / 1\,157 = 10,24$ , czyli 10 mandatów,
	Lista B	$5\,201 \text{ głosów} / 1\,157 = 4,49$ , czyli 4 mandaty,
	Lista C	$3\,749 \text{ głosów} / 1\,157 = 3,24$ , czyli 3 mandaty,
	Lista D	$1\,200 \text{ głosów} / 1\,157 = 1,04$ , czyli 1 mandat.

Przykłady pokazują, że zastosowany w gminach francuskich mieszany system wyborczy ma na celu pogodzenie zasady reprezentatywności wybieranego organu oraz możliwości rządzenia i podejmowania decyzji. Jego konstrukcja jest wynikiem złych doświadczeń z proporcjonalnym systemem wyborczym stosowanym w wyborach parlamentarnych w okresie Trzeciej i Czwartej Republiki. Lista wyborcza zdobywająca największą liczbę głosów otrzymuje w tym systemie tak zwaną premię większościową (*prime majoritaire*), która zapewnia utrzymanie większości w radzie gminnej. Jednocześnie komitety wyborcze mogą blokować listy wyborcze, nawet między dwiema turami: dotyczy to tylko list, które w pierwszej turze otrzymały przynajmniej 5% głosów. Dla przypomnienia, aby przejść do tury drugiej, lista musi uzyskać przynajmniej 10% głosów.

---

W ten sposób zostało podzielone 38 mandatów, pozostały mandat jest dokooptowany do listy wyborczej według rachunku, w którym liczbę oddanych głosów na listę dzieli się przez liczbę przypadających na tę listę mandatów po podziale proporcjonalnym + 1 mandat ( $n+1$ ):

Lista A	11 850 głosów/ 10 +1= 1 077,
Lista B	5 201 głosów/4+1 = 1 040,
Lista C	3 749 głosów/3+1 937,
Lista D	1 200 głosów/1+1= 600.

Pozostały jeden mandat przypada na listę, która po dokonaniu tego dzielenia ma najwyższy wynik, czyli w tym przypadku na listę A. Ostateczny podział mandatów wygląda następująco:

Lista A	31 mandatów (20+10+1),
Lista B	4 mandaty,
Lista C	3 mandaty,
Lista D	1 mandat.

Przypadek 2: Żaden z komitetów nie otrzymał bezwzględnej większości głosów w pierwszej turze; odbywa się druga tura wyborów, w której jeden z komitetów otrzymał bezwzględną większość głosów, przy czym w z udziału w drugiej turze odpadła lista D (nie przekroczyła 10% progu wyborczego) a głosy oddane na nią w I turze rozłożyły się na trzy pozostałe listy wyborcze i oddano 23 000 ważnych głosów:

Wyniki wyborów	Lista A	12 601 głosów	54,7%
	Lista B	6 956 głosów	30,2%
	Lista C	3 443 głosów	14,9%

Po dokonaniu obliczeń analogicznych jak dla przypadku 1, wyniki wyborów kształtują się następująco:

Lista A	30 mandatów,
Lista B	6 mandatów,
Lista C	3 mandaty.

Przypadek 3: Żaden z komitetów nie otrzymał bezwzględnej większości głosów w pierwszej turze; odbywa się druga tura wyborów, w której jeden z komitetów otrzymał zwykłą większość głosów, przy czym z udziału w drugiej turze odpadła lista D (nie przekroczyła 10% progu wyborczego) a głosy oddane na nią w pierwszej turze rozłożyły się na trzy pozostałe listy wyborcze i oddano 23 000 ważnych głosów:

Wyniki wyborów	Lista A	10 500 głosów	45,6%
	Lista B	9 357 głosów	40,6%
	Lista C	3 143 głosów	13,6%

Po dokonaniu obliczeń analogicznych jak dla przypadku 1 i 2, wyniki wyborów kształtują się następująco:

Lista A	29 mandatów,
Lista B	8 mandatów,
Lista C	2 mandaty.

Przedstawiony system wyborczy obowiązuje we Francji od 1983 roku. Wcześniejsze powojenne systemy wyborcze były podobne (wybory w roku 1947, 1959, 1965). W 1947 roku wybory większościowe odbywały się w gminach liczących mniej niż 9 tysięcy mieszkańców.<sup>467</sup> W 1959 roku de Gaulle wprowadził „rewolucję” w systemie wyborczym: na dwa miesiące przed wyborami gminnymi (4 lutego 1959 r.) zmienił system wyborczy na większościowy we wszystkich gminach, oprócz trzynastu największych miast liczących więcej niż 120 tys. mieszkańców (Paryż, Marsylia, Lyon, Tuluza, Bordeaux, Nicea, Nantes, Strasburg, Lille, Saint-Etienne, Tulon, Hawr, Nancy). Zastosowanie tego sposobu wyboru radnych komunalnych miało zapewnić gaullistom powtórkę sukcesu wyborczego z wyborów parlamentarnych, jednak nie dało to oczekiwanych przez prawicę efektów.<sup>468</sup> W 1965 rząd Georges’a Pompidou wprowadził nową ordynację wyborczą: wybory w systemie większościowym odbywały się w gminach liczących mniej niż 30 tys. mieszkańców, w pozostałych zastosowano system mieszany, z tym że do drugiej tury mogły przejść tylko listy wyborcze tych komitetów, które zdobyły w pierwszej przynajmniej 10% głosów. Wprowadzono możliwość blokowania list wyborczych. Tym samym zrezygnowano całkowicie z wyborów prowadzonych w systemie proporcjonalnym. Trzy największe miasta (Paryż, Marsylia, Lyon) zostały podzielone dodatkowo na tzw. sektory, w których wybierano radnych dzielnicy.<sup>469</sup> Wybory do rad dzielnic tych trzech miast utrzymano również w ordynacji wyborczej z 1983 roku (tak zwana *loi PLM*).

Opisane powyżej systemy wyborcze stosowane po drugiej wojnie światowej, większościowy i mieszany, z dominacją tego pierwszego, z jednoczesnym stosowaniem mechanizmów sprzyjających dużym ugrupowaniom politycznym (blokowanie list, progi wyborcze, premia większościowa) stosowane w głosowaniach powszechnych w celu wyboru organu przedstawicielskiego w gminach francuskich prowadziły i prowadzą do bipolaryzacji francuskiej sceny politycznej również na poziomie gminnym. W konsekwencji zawiązywane są koalicje wyborcze pomiędzy kandydatami reprezentującymi ugrupowania o zbliżonych programach, co powoduje, że wyniki wyborów gminnych analizowane są bardzo często w zestawieniu lewica-prawica. Pojawienie się nowych ugrupowań

---

<sup>467</sup> P. Martin, *Les élections municipales en France depuis 1945*, Paris 2001, s. 26.

<sup>468</sup> Ibidem, s. 61 i 67-68.

<sup>469</sup> Ibidem, s. 74.

politycznych, takich jak Front Narodowy czy „zieloni”, zaburzyło nieznacznie tę dwublokową równowagę. Przedstawienie panoramy wyborów gminnych we Francji pozwoli zobrazować tę zasadę.

W okresie Piątej Republiki wybory gminne odbyły się we Francji dziewięć razy<sup>470</sup>: w latach 1959 i 1965 głosy wyborców były rozłożone równomiernie pomiędzy gaullistów, socjalistów i komunistów, w roku 1971 bipolaryzacja sceny politycznej na poziomie krajowym przeniosła się na poziom gminny: gaulliści zwyciężyli głównie na południowym zachodzie Francji, komuniści i socjaliści na północy i wschodzie. W kolejnych wyborach, które przeprowadzono w 1977 roku, zwyciężyli we Francji lokalnej socjaliści w koalicji z komunistami, pojawili się również radni „zieloni”. Po tych wyborach Jacques Chirac po raz pierwszy został wybrany merem Paryża.

Elekcja w 1983 roku to pierwsze wybory gminne po wprowadzeniu reformy decentralizacyjnej. Oprócz przedstawionych wyżej zasad wyborczych, zwiększono liczbę radnych w radach gminnych, w celu dostosowania jej do wzrastającej liczby mieszkańców.<sup>471</sup> Autorzy tej reformy, Partia Socjalistyczna (PS), nie odnieśli sukcesu w wyborach gminnych z 1983 roku. Również Partia Komunistyczna (PC) poniosła porażkę. Było to spowodowane spadkiem poparcia dla krajowych rządów socjalistów (i komunistów pozostających z PS w koalicji), ze względu na pogłębiający się kryzys ekonomiczny, wzrastające inflację i bezrobocie.<sup>472</sup> W większości gmin wybrano przedstawicieli *Rassemblement Pour la République* (RPR) i *Nouvelle Union pour la Démocratie Française* (UDF). W pierwszej turze lewica (PS i PC) straciła większość w radach szesnastu dużych miast (w tym w ośmiu z nich do tej pory rządzą radni z PC: Grasse, Arles, Reims, Poissy, Savigny-sur-Orge, Levallois-Perret, Rosny-sous-Bois i Franconville, a w ośmiu kolejnych PS: Brest, Pessac, Grenoble, Nantes, Roubaix, Tourcoing, Awinion i Epinal). Prawica zatriumfowała również w Tuluzie i Paryżu, w którym w 18 z 20

---

<sup>470</sup> W następujących latach: 1959 ( 8 i 15 marca), 1965 (14 i 21 marca), 1971 (14 i 21 marca), 1977 (13 i 20 marca), 1983 (6 i 13 marca), 1989 (12 i 19 marca), 1995 (11 i 18 czerwca; wybory zostały przeniesione z marca na czerwiec, by kampania wyborcza do rad gminnych nie pokrywała się z kampanią wyborczą prezydencką) 2001 (11 i 18 marca). Następne wybory powinny były odbyć się w marcu 2007 roku, ale ze względu na kumulację wyborów w roku 2007, wybory gminne odbyły się w marcu 2008 roku ( 9 i 16 marca), co zostało określone ustawą w grudniu 2005 r. *Ustawa nr 2005-1563 z 15 grudnia 2005 r. o przedłużeniu kadencji radnych gminnych i radnych generalnych wybieranych w 2007 r.* (J. O. z 16 grudnia 2005 r.).

<sup>471</sup> P. Martin, op. cit., s. 114.

<sup>472</sup> A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji*, Białystok 1991, s. 104.



dzielnic w pierwszej turze listy Jacquesa Chiraca<sup>473</sup> zdobyły większość w radach dzielnic. Przed drugą turą doszło do blokowania list: PS łączyła je z PC i listami „zielonych”. Listy zblokowano we wszystkich dużych miastach, oprócz Aix-en-Provence, gdzie PS i PC nie stworzyły jednego lewicowego bloku. Prawica również blokowała listy, oprócz Vitrolles, gdzie RPR i UDF startowały osobno. W tych wyborach doszło również do zblokowania list prawicowych z listą Frontu Narodowego (FN) w Dreux, co spotkało się z ostrą krytyką Chiraca, i UDF wycofała się z tego bloku wyborczego. Po drugiej turze, dzięki blokowaniu list, lewicy udało się „utrzymać” merostwa w Marsylii, Belforcie, Lille i Clichy, ale straciła piętnaście kolejnych dużych miast (na przykład Carcassonne, Talence, Saint-Malo, Chalon-sur-Saône, Chambéry, Hyères, Suresnes, Nîmes, Béziers, Sète). Lewicy udało się przejąć od prawicy rządy tylko w jednym mieście: w Châtellerauld (merem została Edith Cresson). Prawica w drugiej turze odniosła spektakularny sukces przejmując od lewicy rządy w 35 dużych miastach (o liczbie ludności powyżej 30 tys. mieszkańców), w tym całkowicie opanowując rady miejskie oraz rady dzielnic w Lyonie i Paryżu. Po raz pierwszy pojawili się radni z Frontu Narodowego (FN).<sup>474</sup> Wybory gminne w 1983, pierwsze po wprowadzeniu reformy decentralizacyjnej, charakteryzowały się silną bipolaryzacją lokalnej sceny politycznej oraz upolitycznieniem, zwłaszcza w miastach. Rządząca w kraju lewica, po sukcesie w wyborach gminnych w roku 1977, oraz parlamentarnych i prezydenckich, w dwa lata po objęciu władzy w kraju i w rok po rozpoczęciu reform decentralizacyjnych, przegrała wybory gminne na rzecz bloku prawicowego. Lewicowy rząd centralny musiał kohabitować z władzą lokalną, której nadał rok wcześniej nową jakość.

Kolejne wybory w 1989 roku charakteryzowały się osłabieniem ugrupowań prawicowych, jednak PS nie odniosła w nich sukcesu. Komuniści stracili bardzo dużo mandatów (w 1984 roku ich ministrowie opuścili rząd centralny i PC zaczęła

---

<sup>473</sup> W dużych francuskich miastach wybory gminne, choć odbywają się w systemie głosowania na partie polityczne, w praktyce sprowadzają się do silnej personalizacji i utożsamiania aktu wyborczego z głosowaniem na lokalnego lidera partyjnego, który po zwycięstwie partii (bloku) w wyborach zostaje wybrany merem. Stąd listy wyborcze zawierające kandydatów na radnych od samego początku są firmowane nazwiskiem „wielkiego lidera” – kandydata na mera. Píše się także o „wiecznych merach”: Edouard Herriot był merem Lyonu od 1905 do 1955, Jacques Chaban-Delmas rządził w Bordeaux od 1947 do 1995, Aimé Césaire był merem Fort-de-France od 1947 do 2001. Bardzo często funkcja mera jest również dziedziczona, zarówno w sensie biologicznym (rodzina Baudis w Tulonie, rodzina Médecin w Nicei) jak i metafizycznym, poprzez „namaszczenie” następcy (Chaban-Delmas „przekazał” władzę w Bordeaux Alainowi Juppé, Pierre Mauroy Marine’owi Aubry w Lille). P. Sadran, *La démocratie locale* [in:] *Les collectivités locales en France*, pod red. M. Bonnard, Paris 2002, s. 137.

<sup>474</sup> P. Martin, op. cit., s. 117 i 122.

się marginalizować), natomiast więcej miejsc w radach zdobyli ekolodzy oraz kandydaci z list FN. Zwraca się uwagę, że w tych wyborach nastąpiła aktywizacja polityczna ugrupowań politycznych, zwłaszcza w dużych miastach: w 1983 roku w 50% z nich zarejestrowano dwie lub trzy listy wyborcze, w 1989 w prawie 73% dużych miast zarejestrowano więcej niż trzy listy wyborcze. To zjawisko miało dwie przyczyny: rozpad bloku lewicowego oraz wzrastanie znaczenia FN i „zielonych”.<sup>475</sup> Ponadto widać ogromny przyrost głosów oddawanych na partie skrajnej prawicy (FN). W tych wyborach zarejestrowano po raz pierwszy listy ugrupowań regionalnych: w Ajaccio i Bastii na Korsyce, w Bayonne i Biarritz w departamencie Pyrénées-Atlantiques (obszar zamieszkiwany przez mniejszość baskijską) i w Roussillon w departamencie Pyrénées-Orientales (ugrupowanie reprezentujące ludność katalońską)<sup>476</sup>. Poniżej znajduje się tabela zawierająca porównanie wyników wyborczych poszczególnych bloków w miastach powyżej 30 tys. mieszkańców w roku 1983 i 1989.

Tabela 10. Rezultaty bloków wyborczych uzyskane w wyborach gminnych we Francji w miastach liczących powyżej 30 tys. mieszkańców w pierwszej turze w 1983 i 1989 roku (w %).

<b>Blok (ugrupowanie)</b>	<b>Marzec 1983</b>	<b>Marzec 1989</b>
<b>skrajna lewica</b>	1,5	0,9
<b>Partia Komunistyczna</b>	1,7	4,1
<b>lewica zblokowana (PS i PC)</b>	37,5	23,5
<b>Partia Socjalistyczna</b>	2,8	11,2
<b>inne ugrupowania lewicowe</b>	1,2	4,4
<b>zieloni</b>	1,6	4,5
<b>regionaliści</b>	-	0,1
<b>Prawica zblokowana (UDF i RPR)</b>	53,3	43,5
<b>skrajna prawica</b>	0,4	7,8
<b>Razem lewica (w tym zieloni)</b>	<b>46,3</b>	<b>48,6</b>
<b>Razem prawica (w tym FN)</b>	<b>53,7</b>	<b>51,4</b>

Źródło: P. Martin, *Les élections municipales en France depuis 1945*, Paris 2001, s. 133.

Nastąpiła nieznaczna korekta preferencji wyborczych na korzyść ugrupowań lewicowych, choć zawdzięczają one ją wzrostowi znaczenia partii ekologicznych, a nie PS. Prawica straciła prawie 10% poparcia, głównie na rzecz skrajnie prawicowego FN, który w dużej liczbie gmin uzyskał 10% głosów w radach,

<sup>475</sup> P. Habert, *Les élections municipales de 1989, la revanche de l'électeur*, „Commentaire” nr 47, T. 12, 1989, s. 525. Ale w wyborach gminnych zdarzały się przypadki, że była zarejestrowana tylko jedna lista wyborcza. J. Becquart-Leclercq, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris 1976, s. 79. Wybory tracą wtedy sens.

<sup>476</sup> P. Martin, op. cit., s. 130.

a w niektórych średnich i dużych miastach (Dreux, Sevran, Miluza, Perpignan, Tulon, Antibes i Cagnes-sur-Mer) przekroczył 20%.<sup>477</sup>

Rok 1995 przyniósł lekki wzrost liczby mandatów w gminach partiom prawicowym (blok UDF-RPR uzyskał o 1% głosów więcej niż w wyborach z 1989 r.), choć w dwóch największych ośrodkach miejskich (Paryż i Lyon) prawica straciła mandaty na rzecz PS. Wybory te przyniosły pierwsze zwycięstwa FN, w trzech miastach (Orange, Marignane i Tulonie) ta partia zdobyła większość w radach miejskich.<sup>478</sup> FN nadal się umacniał zwiększając swój udział w uzyskanych głosach do 11,6%. W wyborach tych druga tura odbyła się w znakomitej większości gmin (których oczywiście dotyczy ten reżim wyborczy), ze względu na wzrost liczby rejestrowanych list w pierwszej turze doszło do rozproszenia głosów, więc trudniej było uzyskać większość bezwzględną.<sup>479</sup> Przed drugą turą nastąpiło blokowanie list wyborczych ugrupowań lewicowych, a także prawicowych w tych gminach, w których nie dokonano tego przed pierwszą turą. Motywacją do blokowania list było wzmocnienie zarówno bloku lewicowego i prawicowego w celu przeciwstawienia się ekspansji FN. W Dreux, Marignane i Noyon doszło do fenomenu: lewica wycofała swoje listy wyborcze z drugiej tury, by uniknąć sytuacji, w której będzie dopiero trzecią siłą w radzie gminnej (po FN i bloku prawicowym) i rekomendowała swoim wyborcom głosowanie na listy zblokowanej prawicy. Prawica natomiast nie podjęła takich kroków.<sup>480</sup>

Pierwsza tura przedostatnich wyborów gminnych we Francji odbyła się 11 marca 2001 roku i charakteryzowała się zrównoważonym rozkładem głosów pomiędzy prawicę i lewicę w całym kraju, choć byli i znani ministrowie lewicowi np. Elisabeth Guigou w Awinionie, Pierre Moscovici w Montbéliard czy Jack Lang w Blois, ponieśli porażkę. Prawicowy Alain Jupée został powtórnie wybrany na radnego w Bordeaux, natomiast FN stracił przewagę w radzie miejskiej Tuluzy, utrzymał w Orange i Marignane oraz zwyciężył w Vitrolles. Druga tura odbyła się 18 marca 2001 roku, a uczestniczyło w niej 69,5% uprawnionych do głosowania (o 2,2% więcej, niż w pierwszej). W drugiej turze aż w 40 miastach powyżej 15 tys. mieszkańców zwyciężył blok prawicowy, natomiast w miastach powyżej 30 tys.

---

<sup>477</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>478</sup> Ibidem, s. 157.

<sup>479</sup> Ibidem s. 151.

<sup>480</sup> Ibidem, s. 156. Taki fenomen miał też miejsce w wyborach prezydenckich w 2002 roku, gdy lewicowy Lionel Jospin poparł Jacquesa Chiraca w drugiej turze i wezwał swój elektorat do głosowania na kandydata prawicy przeciwko Le Penowi.

prawica zwyciężyła w takich ośrodkach jak Strasburg, Rouen, Tulon, Aix-en-Provence, Chartres, Orlean, Tuluza, Marsylia. W tych wyborach porażkę ponieśli komuniści, którzy oddali rządy w takich ośrodkach jak Sète, Dieppe, Nîmes najczęściej na rzecz „zielonych”. Natomiast PS odniosła „historyczny” sukces w Paryżu: otrzymała porównywalną liczbę głosów z prawicą, której Paryż był do tej pory twierdzą. Poza tym zdobyła większość również w prawicowym do tej pory w Lyonie.<sup>481</sup> Wybory w 2001 roku to pierwsze wybory gminne, w których zastosowano zasadę parytetu płci na listach wyborczych. W wyniku tego ponad 47% mandatów zostało obsadzonych przez kobiety.<sup>482</sup>

Ostatnie wybory gminne odbyły się we Francji w marcu 2008r. (pierwsza tura 9 marca, druga 16 marca). Zgodnie z kalendarzem wyborczym, wybory te powinny były odbyć się rok wcześniej, jednak ze względu na kumulację w 2007 roku głosowań o znaczeniu krajowym (wybory prezydenckie i parlamentarne), w 2005r. parlament uchwalił ustawę przesuwającą termin wyborów gminnych (również kantonalnych) o jeden rok. Chciano w ten sposób uniknąć „nakładania się” kampanii wyborczych, oraz zmniejszenia wpływu polityki krajowej na polityczne życie lokalne. Tymczasem wybory gminne, w niecały rok po wyborach prezydenckich i kilka miesięcy po parlamentarnych, były traktowane jako *vote sanction* dla rządzącej ekipy prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego i premiera François Fillona. Przed wyborami zarówno premier, prezydent, jak i pozostali politycy prawicowej UMP (*Union pour un mouvement populaire*),<sup>483</sup> podkreślali, że marcowe głosowanie będzie potwierdzeniem poparcia społecznego dla polityki Sarkozy’ego i nowej prawicy. Tym samym, tego typu komentarzami, nadawali wyborom gminnym znaczenie krajowe. Dodatkowo aż dwudziestu trzech ministrów i sekretarzy stanu z rządu Fillona kandydowało na radnych gminnych lub generalnych (sam premier w Solesmes w departamencie Sarthe, gdzie został wybrany radnym gminnym 9 marca 2008r.). Po pierwszej turze, gdy widać było, że to Partia Socjalistyczna jest liderką wyborów gminnych, komentarze dotyczące znaczenia głosowania jako aktu poparcia dla polityki rządu z tej strony umilkły.

<sup>481</sup> [www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier\\_actualite/municipales/resultats.shtml](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/municipales/resultats.shtml) (25 marca 2005).

<sup>482</sup> P. Sadran, *La démocratie locale*, [in:] *Les collectivités...*, s. 136.

<sup>483</sup> Partia powstała w 2002 roku z połączenia *Rassemblement pour la République*, *Démocratie Liberale* i części *Union pour la Démocratie Française*, której głównym celem było zbudowanie zaplecza politycznego dla Jacques’a Chiraca (stąd pierwotna nazwa partii: *Union pour la majorité présidentielle*), która od roku 2004 wzmocniała swoją pozycję i w 2007r. jej nowy przywódca, Nicolas Sarkozy, wygrał wybory prezydenckie, a ona sama uzyskała ponad 40% miejsc w parlamencie w tym samym roku.

Pomiędzy 9 a 16 marca to PS wykorzystywała argument *vote sanction*, żeby podkreślić, że poprzez poparcie dla lewicy wyborcy wyrażają niezadowolenie z prowadzonej przez prawicowe rządy polityki ekonomicznej. Jeden z kluczowych polityków Partii Socjalistycznej, François Hollande powiedział: „wyborcy zmanifestowali chęć ostrzeżenia prezydenta i rządu co do prowadzonej od dziewięciu miesięcy polityki osłabiania siły nabywczej przeciętnego Francuza”, natomiast sam Sarkozy stwierdził, że „prezydent Republiki nie powinien mieszać się do wyborów samorządowych, a w niedzielę [16 marca, druga tura], będzie chodziło o demokrację lokalną”. Wyniki drugiej tury potwierdziły, że w wyborach gminnych w 2008r. zwyciężyła lewica, a dokładnie Partia Socjalistyczna. Komentatorzy życia politycznego nazwali tę sytuację „nową formą kohabitacji”: lewica rządzi Francją samorządową (w większości rad gminnych, generalnych i regionalnych), a prawica posiada władzę centralną (prezydent, parlament, rząd). W pierwszej turze listy lewicowe (w większości okręgów zblokowane z listami „zielonych”) zdobyły 47% poparcia, listy UMP 41%. Nie było to zwycięstwo spektakularne, dlatego politycy lewicowi dalecy byli od komentowania wyników wyborczych pierwszej tury w kategoriach triumfalizmu. Również prawica podchodziła do wyników pierwszej tury ostrożnie, wycofując się jednak ze stosowanej przed wyborami retoryki porównującej to głosowanie do plebiscytu popierającego politykę Sarkozy’ego. Zarówno politycy lewicowi, jak i prawicowi, dawali sygnały trzeciej sile politycznej, *Mouvement Démocratique*, że są skłonni do blokowania list przed drugą turą. Ségolène Royal optowała za „stworzeniem wszędzie koalicji PS i MoDem”, natomiast Hollande przekonywał, że blokowanie list powinno odbywać się incydentalnie. Również politycy prawicowi nie apelowali do przywódców MoDem do zawiązania koalicji na szczeblu krajowym. Sam François Bayrou, szef MoDem, wyraził chęć negocjowania koalicji „gmina po gminie”. Notabene, Bayrou startował w wyborach w Pau, jego lista otrzymała w pierwszej turze drugi wynik (32,6%, lista PS otrzymała 33,8%), w drugiej natomiast przegrał i większość w Pau w radzie gminnej mają socjaliści z Martine Lignières-Cassou na czele. W drugiej turze zwycięstwo PS zostało potwierdzone, w sumie 51% wyborców oddało głosy na listy lewicy, 42% na listy UMP, 4% na listy MoDem, natomiast Front Narodowy i Francuska Partia Komunistyczna zostały całkowicie zmarginalizowane. Partia Socjalistyczna rządzi w większości miast francuskich, a w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców odniosła bardzo duży sukces (utrzymała

m. in. Lyon i Paryż). Po wyborach w 2001 roku prawica rządziła w 21 takich miastach (jest ich w sumie 37), a po wyborach w 2008 r. już tylko w 12. Prawica utrzymała Bordeaux, Marsylię, Niceę, natomiast utraciła większość w Tuluzie, Strasburgu, Rouen, Metz, Caen, Reims, Saint-Etienne. MoDem zwyciężył jedynie w jednym mieście liczącym powyżej 30 tys. mieszkańców (Mont-de-Marsan w departamencie Landes), komuniści stracili większość w radach miejskich w Aubervilliers i Montreuil w departamencie Seine-Saint-Denis, w których to zawsze wybory gminne zwyciężali. Frekwencja wyborcza w marcowych wyborach wyniosła jedynie 66,5% w pierwszej turze i 65 % w drugiej. Największa frekwencja była na obszarach wiejskich (w gminach leżących w departamencie Lozère to ponad 83,5%), a najmniejsza w silnie zurbanizowanych (w departamentach podparyskich oscylowała wokół 55%).<sup>484</sup>

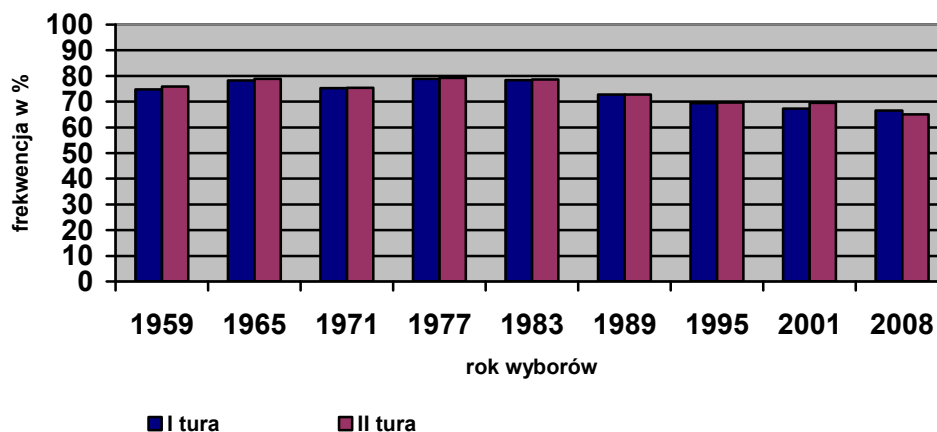
Wybory gminne we Francji charakteryzują się, jak wybory krajowe, silną bipolaryzacją na dwa bloki partyjne (lewicowy i prawicowy), ale i inne zjawiska polityczne „dużej sceny politycznej” wyborcy przenoszą na tę małą, lokalną. Pojawienie się na francuskiej scenie politycznej „trzeciej siły”, Frontu Narodowego, a ostatnio MoDem, wzrost znaczenia ugrupowań ekologicznych, okresy koabitacji: wszystkie te elementy miały wpływ na zachowania i rezultaty wyborcze w wyborach gminnych.

Znamienny jest fakt, że wybory do rad gminnych zawsze charakteryzowały się we Francji wysoką frekwencją wyborczą. Świadczy to o silnych korzeniach „demokracji lokalnej” i potwierdza konieczność głębokiej decentralizacji władzy publicznej. Jednak w okresie ostatnich kilkunastu lat uczestnictwo w tych wyborach jest coraz niższe, co jeszcze bardziej podkreśla konieczność reform zbliżających władzę do obywatela (*démocratie de proximité*) i potrzebę zastosowania na niższym poziomie władzy innych narzędzi demokracji bezpośredniej, na przykład referendum lokalnego. Wykres 2 przedstawia porównanie frekwencji wyborczej we wszystkich wyborach gminnych, które odbyły się w okresie Piątej Republiki w latach 1959-2008.

<sup>484</sup>

Fragment poświęcony wyborom gminnym w 2008r. został przygotowany w oparciu o informacje zawarte w wydaniach dzienników *Le Monde* z 10, 11 i 17 marca 2008r., *Le Figaro* z 10, 11 i 17 marca 2008r.

Wykres 2. Frekwencja wyborcza we Francji w wyborach gminnych w latach 1959-2008 (pierwsza i druga tura).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej [www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier\\_actualite/municipales/abstention.shtml](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/municipales/abstention.shtml) (25 marca 2005 r.) oraz danych zawartych w wydaniu dziennika *Le Monde* z 11 marca 2008r. i 17 marca 2008r.

Do roku 2003 jedyną formą demokracji bezpośredniej na poziomie gminy we Francji były wybory do rad gmin. Co prawda w 1992 roku ustawa ATR<sup>485</sup> wprowadziła możliwość prowadzenia konsultacji władz gminnych z mieszkańcami (z inicjatywy rady gminy), ale wynik tych konsultacji miał charakter niewiążący. W latach 1992-1998 odbyło się we Francji 126 konsultacji tego typu, co w zestawieniu z liczbą prawie 37 tysięcy wspólnot gminnych jest dość zatrważającą wartością: organy władzy w gminach francuskich nie odwołują się do opinii wyborców prawie nigdy. Dodatkowo, w 1995 roku ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju regionalnym wprowadziła możliwość organizowania konsultacji, na wniosek 20% obywateli gminy posiadających czynne prawo wyborcze, dotyczących zagospodarowania przestrzennego. W latach 1995-1998 takie konsultacje odbyły się jeden raz.<sup>486</sup> Dopiero nowela konstytucyjna z 2003 roku wprowadziła możliwość organizowania referendum gminnego (art.72 konstytucji przewiduje, że na wszystkich poziomach wspólnot terytorialnych mogą być organizowane referenda). Zasady przeprowadzania referendum winny być, zgodnie z tym przepisem, określone ustawą organiczną. W sierpniu 2003 roku parlament

<sup>485</sup> To skrót nadany ustawie nr 92-185 z dnia 6 lutego 1992 roku o terytorialnej administracji Republiki.

<sup>486</sup> P. Sadran, *La „République des proximités” contre la démocratie participative*, „Pouvoirs Locaux” nr 59, 2003, s. 55.

uchwalił ustawę w sprawie referendum lokalnego,<sup>487</sup> która weszła w życie w styczniu 2005 roku. Referendum gminne:

- może być przeprowadzone z inicjatywy organów gminy (art. 1112-1 CGCT);
- pod referendum może być poddany projekt uchwały rady gminy dotyczący zadań wchodzących w zakres kompetencji gminy (art. 1112-1 CGCT);
- mer może wystąpić do rady gminy z wnioskiem o poddanie pod referendum projektu jego zarządzenia dotyczącego zadań wchodzących w zakres kompetencji gminy, z wyjątkiem decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (art. 1112-2 CGCT);
- termin, tryb i zasady przeprowadzenia referendum określa rada gminy odrębnie dla każdej inicjatywy referendalnej; referendum nie może odbyć się wcześniej, niż dwa miesiące przed przekazaniem prefektowi uchwały rady gminy o zorganizowaniu referendum; uchwała rady gminy o zorganizowaniu referendum musi określać termin, tryb, zasady przeprowadzenia referendum oraz projekt uchwały mającej być przedmiotem referendum (art. L. 1112-3 CGCT);
- od otrzymania uchwały rady gminy o zorganizowaniu referendum, prefekt ma 10 dni na przekazanie jej do sądu administracyjnego, jeżeli uzna, że jest ona niezgodna z prawem; prefekt może dodatkowo zawnieść do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum (art. L. 1112-3 CGCT);
- sąd administracyjny rozstrzyga o zasadności wstrzymania wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku prefekta; jeżeli przedmiotem referendum ma być sprawa dotycząca praw i wolności obywatelskich, sąd administracyjny rozstrzyga w ciągu 48 godzin o zasadności wniosku prefekta o zawieszeniu jej wykonania (art. L. 1112-3 CGCT);
- za organizację referendum odpowiada mer (art. L. 1112-4 CGCT);
- referendum w gminie nie może być zorganizowane później, niż na sześć miesięcy przed wyborami gminnymi, podczas prowadzenia konsultacji w sprawie zmiany granic gminy, podczas kampanii wyborczej i w dniu

---

<sup>487</sup> *Ustawa nr 2003-705 z 1 sierpnia 2003 r. o referendum lokalnym* (J. O. z 2 sierpnia 2003 r.). Ustawa dotyczy wszystkich wspólnot samorządu terytorialnego, zarówno gmin, jak i departamentów oraz regionów.



wyborów do rad wspólnot terytorialnych, do parlamentu, do Parlamentu Europejskiego, prezydenta, podczas kampanii i w dniu referendum ogólnokrajowego (art. L. 1112-6 CGCT);

- uchwała o organizacji referendum staje się z mocy prawa nieważna, jeżeli po jej podjęciu rada gminy została rozwiązana (art. L. 1112-6 CGCT);
- referendum gminne w tej samej sprawie nie może się odbyć wcześniej, niż po roku od poprzedniego głosowania (art. L. 1112-6 CGCT);
- referendum gminne jest wiążące, jeżeli weźmie w nim udział co najmniej 50% uprawnionych do głosowania, a za przyjęciem uchwały rady gminy opowie się zwykła większość głosujących (art. L. 1112-7 CGCT);
- tekst uchwały podjętej w trybie referendum podlega publikacji, a także kontroli *a posteriori* dokonywanej przez prefekta (art. L. 1112-7 CGCT).

W rezultacie referendum gminne nie stanowi inicjatywy ludowej, ale inicjatywę organów gminnych. Wysoki próg uczestnictwa w głosowaniu determinujący decyzyjność referendum jest barierą, która może mieć wpływ na jego nieczęste stosowanie i małą skuteczność. Ponadto uchwała określająca przedmiot referendum podlega podwójnej kontroli: kontroli wstępnej organu nadzorczego, dokonywanej wraz z przekazaniem prefektowi uchwały o organizacji referendum i kontroli następczej po pozytywnym wyniku referendum. Te wszystkie elementy świadczą o tym, że instytucja referendum gminnego we Francji stanowi ułomną formę demokracji bezpośredniej, choć z drugiej strony wprowadzenie jej do systemu politycznego i prawnego ustawą zasadniczą dowodzi woli ustawodawcy, by zreformować system francuski i nadać mu więcej cech demokracji bezpośredniej niż demokracji przedstawicielskiej. Do tej pory odbyło się dziewięć referendum gminnych, źródła podają także, że sąd administracyjny stwierdził niezgodność jednej z uchwał rad gminnych w sprawie organizacji referendum, w Saint-Denis<sup>488</sup>. Poniżej znajduje się tabela, która zestawia przeprowadzone do listopada 2006 r. referenda gminne we Francji. Pisemne pytanie w tej sprawie zadał ministrowi właściwemu do

<sup>488</sup>

*Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, présenté par A. Gest à l'Assemblée Nationale le 28 juin 2006, Nr 3199, 2006, s. 119. W raporcie stwierdzono, że zaskarżona przez prefekta sprawa miała dotyczyć projektu uchwały zezwalającej na udział w wyborach gminnych niezrzeszonych z Unii Europejskiej. Sąd uznał, że gmina nie może stanowić o prawach politycznych jednostek i uznał projekt uchwały za niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a mianowicie z kodeksem wyborczym.

spraw wspólnot terytorialnych jeden z posłów 20 grudnia 2005 r. (data zamieszczenia pytania w Dzienniku Urzędowym Zgromadzenia Narodowego, we Francji pytania pisemne deputowanych, jak i odpowiedzi członków rządu, podlegają publikacji w tym organie), otrzymał odpowiedź... 14 listopada 2006 r.! Pogratulować można tylko francuskiej administracji centralnej, zajmującej się sprawami wspólnot terytorialnych, że w ciągu niecałych jedenastu miesięcy zdobyła dane wśród niespełna 37 tysięcy gmin, jak podkreślił minister w swojej odpowiedzi „po dokonaniu konsultacji z prefekturami”.<sup>489</sup>

Tabela 11. Referenda gminne we Francji do końca 2006 r.

Gmina	Departament	Region	Liczba miesz. w gminie	Data referendum	Przedmiot referendum
Englancourt	Aisne	Pikardia	110	8 kwietnia 2006 r.	Zmiana lokalizacji pomnika ku czci poległych
Aizelle	Aisne	Pikardia	95	19 czerwca 2006 r.	Zatwierdzenie planu zagospodarowania zbiornika wodnego
Crozant	Creuse	Limousin	580	5 maja 2006 r.	Rozbiórka budynku
Larnod	Doubs	Franche-Comté	646	8 grudnia 2005 r.	Projekt utworzenia kamieniołomu
Malon et Elze	Gard	Langwedocja-Roussillon	84	27 listopada 2005 r.	Instalacja wiatraków (źródło energii wiatrowej)
Candée-sur-Beuvron	Loir-et-Cher	Centrum	1210	16 stycznia 2006 r.	Przystąpienie do wspólnoty aglomeracji Blois
Thouaré	Loire Atlantique	Kraina Loary	6659	19 grudnia 2005 r.	Utworzenie straży miejskiej
Banvou	Orne	Dolna Normandia	454	15 lutego 2006 r.	Projekt budowy lokalnego centrum handlowego
Mandre-les-Roses	(Val-de-Marne)	Region paryski	4115	28 marca 2006 r.	Program budowy mieszkań komunalnych

Źródło: [www.carrefourlocale.org/vie-locale/ministres/elections/81507.html](http://www.carrefourlocale.org/vie-locale/ministres/elections/81507.html) (4 grudnia 2006 r.) - dane dotyczące nazw gmin, dat referendum i jego przedmiotu; [www.a511.com](http://www.a511.com) – dane dotyczące liczby mieszkańców i położenia gminy.

Trudno wyciągać z tego zestawienia wnioski. Dziewięć gmin nie może stanowić żadnego materiału do badań i ustalania prawidłowości. Jedyne, jaki się nasuwa, to ten, że sprawy, których referenda gminne dotyczą, mają rzeczywiście charakter lokalny, a liczba mieszkańców w gminach, w których odbyły się referenda pokazuje, że Francja ma szansę powrócić do ideałów demokracji ateńskiej...

Francuski system demokracji bezpośredniej na poziomie gminnym przewiduje jeszcze dwie formy partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy:

- konsultacje społeczne,

<sup>489</sup> [www.carrefourlocale.org/vie-locale/ministres/elections/81507.html](http://www.carrefourlocale.org/vie-locale/ministres/elections/81507.html) (4 grudnia 2006 r.)

- prawo petycji.

Do 2003 roku konsultacje społeczne dotyczyły tylko wspólnot gminnych. Tę kwestię regulował art. L 2142-1 CGCT mówiący, iż „Wyborcy w gminie mogą brać udział w konsultacjach społecznych dotyczących decyzji podejmowanych przez władze gminy w sprawach z zakresu kompetencji gminy. Konsultacje mogą dotyczyć wyodrębnionej części gminy, jeżeli sprawa dotyczy tylko tej części wspólnoty”<sup>490</sup> Konsultacje społeczne odbywały się według następujących zasad (art. L-2142-2 CGCT):

- w gminach do 3 500 mieszkańców, rada gminna podejmowała uchwałę w sprawie zorganizowania konsultacji społecznych na wniosek większości swoich członków,
- w gminach powyżej 3 500 mieszkańców rada gminna podejmowała uchwałę w sprawie zorganizowania konsultacji społecznych na wniosek mera lub jednej trzeciej składu rady gminy.

W uchwale o zorganizowaniu konsultacji rada gminy musiała zastrzec, że stanowią one tylko i wyłącznie zasięgnięcie opinii mieszkańców w danej sprawie. Ze względu na swój charakter konsultacyjny i opiniodawczy, wynik przeprowadzonych konsultacji społecznych był niewiążący.

W sierpniu 2004 roku uchwalono ustawę o wolnościach i obowiązkach lokalnych<sup>491</sup>, która znacznie poszerzyła zakres organizowania tej formy demokracji bezpośredniej. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2005 roku. Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane we wspólnotach terytorialnych wszystkich szczebli. Ponadto w gminie jedna piąta mieszkańców może wystosować wniosek o wprowadzenie do porządku obrad rady gminy punktu dotyczącego zorganizowania konsultacji społecznych we wszystkich sprawach należących do kompetencji rady, nadal jednak decyzja o zorganizowaniu konsultacji należy do rady gminy (art.1112-16 CGCT), która to określa także zakres i tryb przeprowadzenia konsultacji. Jeden wyborca może podpisać w ciągu roku jeden wniosek o zorganizowanie konsultacji społecznych. Uchwała w tej sprawie jest przekazywana prefektowi, który ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego w celu stwierdzenia jej ważności. Wynik konsultacji społecznych nadal pozostaje niewiążący dla organu uchwałodawczego. Uchwalenie ustawy o wolnościach i obowiązkach lokalnych i uporządkowanie

---

<sup>490</sup> CGCT, Dalloz 2005, s. 475. Tłumaczenie własne.

<sup>491</sup> Ustawa nr 2004-809 z 13 sierpnia 2004 r. (J. O. z 17 sierpnia 2004 r.).

kwestii dotyczących konsultacji społecznych jest ściśle związane z tym, że w konstytucji konsultacje społeczne zostały umieszczone w art. 72, jako jedna z form lokalnej demokracji bezpośredniej, a w szczególności konsultacje społeczne dotyczące granic wspólnot terytorialnych.

Prawo petycji zdefiniowane jest w art. 72 ustawy zasadniczej jako prawo zgłaszania spraw do porządku obrad rady gminnej. Do tego czasu porządek obrad rady gminy ustalał mer.

Mechanizmy wprowadzone w 2003 roku mają na celu demokratyzację życia lokalnego i zwiększenie faktycznego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących gminy. Ze względu na wcześniejsze rozwiązania prawne, mieszkańcy nie mogli bezpośrednio występować z wnioskiem o zasięgnięcie ich opinii. Konsultacje odbywały się za pośrednictwem i z woli organów władzy w gminie.

#### **4.2.2. Organy władzy: rada gminy**

Rada gminy jest organem stanowiącym wspólnoty komunalnej wybieranym w wyborach powszechnych i bezpośrednich na sześcioletnią kadencję. Szczegółowo systemy wyborcze stosowane we Francji w tych wyborach przedstawiono powyżej. Tu zwrócić trzeba uwagę, iż system większościowy jest stosowany w gminach do 3 500 mieszkańców, system zaś mieszany, większościowo-proporcjonalny, w gminach powyżej 3 500 mieszkańców. Konsekwencją zastosowania takiego rozwiązania jest wykluczenie z poziomu gminnego wad systemu wyborczego proporcjonalnego, włącznie z brakiem możliwości wyłonienia koalicji rządzącej i koniecznością przeprowadzania powtórnych wyborów oraz, w gminach większych, zapewnienie reprezentacji większych sił politycznych w gminie. Liczbę wybieranych radnych prezentuje tabela 12.

Radnym może zostać osoba, która ukończyła 18 rok życia, korzysta z pełni praw publicznych i mieszka w danej gminie. W wyborach do rad gmin od wejścia w życie Traktatu z Maastricht mogą startować obywatele Unii Europejskiej, o ile w swoim kraju mają prawa wyborcze i spełniają warunki wymagane przez prawo francuskie.<sup>492</sup> Nie może zostać radnym osoba pełniąca funkcję prefekta, podprefekta,

---

<sup>492</sup> Ta zasada, oprócz uregulowań ustawowych w kodeksie wyborczym, doczekała się również uregulowania konstytucyjnego: art. 88 konstytucji, po noweli z 1992 roku, mówi, że „Prawo wyborcze bierne i czynne może być przyznane w wyborach gminnych obywatelom Unii Europejskiej mieszkającym na stałe we Francji, pod warunkiem wzajemności [to znaczy, że

urzędnika państwowego, sędziego sądu powszechnego i administracyjnego (w całym kraju) pracownika regionalnej izby obrachunkowej, funkcjonariusza policji. Radnymi nie mogą być także przedsiębiorcy i koncesjonariusze usług publicznych (na obszarze swojego działania).<sup>493</sup>

Radny może zrezygnować ze swojej funkcji, o czym informuje pisemnie mera, a tenże przekazuje tę informację niezwłocznie prefektowi (art. L.2121-4 CGCT). Radny może być odwołany z funkcji wyrokiem sądu administracyjnego w razie stwierdzenia niewywiązania się z obowiązków radnego nałożonych nań przepisami prawa.<sup>494</sup> Radny odwołany z funkcji nie może być wybrany ponownie do rady przez okres roku od odwołania go przez sąd administracyjny (art. L.2121-5 CGCT). Cała rada gminy może być rozwiązana dekretem Rady Ministrów w przypadku utraty możliwości działania (podejmowania uchwał) lub w razie stwierdzenia przez sąd nieważności jej wyboru. W przypadkach nagłych prefekt może zawiesić działalność rady na okres jednego miesiąca. Po rozwiązaniu rady gminy, wybory nowej rady muszą odbyć się w ciągu dwóch miesięcy, a w tym czasie gminą administruje zarząd komisaryczny (*délégation spéciale*). Zarząd komisaryczny jest powoływany przez prefekta w ciągu tygodnia od rozwiązania rady gminy i składa się przynajmniej z trzech członków, a w gminach o liczbie mieszkańców większej niż 35 tysięcy może liczyć maksymalnie osiem osób. Zarząd wybiera ze swojego grona przewodniczącego pełniącego funkcję mera i wiceprzewodniczącego(ych) pełniącego(ych) funkcję zastępcy(ów) mera.

---

obywatele francuscy, mieszkający w kraju członkowskim, muszą także posiadać czynne i bierne prawo wyborcze – dop. aut.]. Osoby te nie mogą pełnić funkcji mera ani jego zastępcy ani nie mogą uczestniczyć w wyborze kolegium elektorskiego, ani być jego członkiem”. To ostatnie zastrzeżenie podyktowane jest ochroną interesu narodowego i suwerenności: mer pełni funkcję publiczną w imieniu państwa francuskiego, wobec czego musi posiadać obywatelstwo narodowe, natomiast kolegium elektorskie ma wpływ na ukształtowanie izby wyższej parlamentu, która jest reprezentacją narodu francuskiego.

<sup>493</sup> J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 163. Zakaz łączenia mandatu radnego z innymi funkcjami publicznymi to *incompatibilité* – „niepołączalność” mandatów.

<sup>494</sup> Na przykład gdy radny odmówi, bez podania uzasadnienia, przewodniczenia komisji w biurze wyborczym, sąd administracyjny ma prawo wezwać go do podania się do dymisji. Szczegółowe rozwiązania dotyczące odwołania radnego przez sąd administracyjny zawarte są w bardzo bogatym orzecnictwie sądów administracyjnych i Rady Stanu w tym zakresie. Cf. *Code général des collectivités territoriales*, Dalloz 2005, s. 331.

Tabela 12. Liczba radnych gminnych w gminach we Francji.

<b>Liczba mieszkańców w gminie</b>	<b>Liczba mandatów w radzie</b>
mniej niż 100	9
od 100 do 499	11
od 500 do 1 499	15
od 1 500 do 2 499	19
od 2 500 do 3 499	23
od 3 500 do 4 999	27
od 5 000 do 9 999	29
od 10 000 do 19 999	33
od 20 000 do 29 999	35
od 30 000 do 39 999	39
od 40 000 do 49 999	43
od 50 000 do 59 999	45
od 60 000 do 79 999	49
od 80 000 do 99 999	53
od 100 000 do 149 999	55
od 150 000 do 199 999	59
od 200 000 do 249 999	61
od 250 000 do 299 999	65
300 000 i więcej	69
Lyon	73
Marsylia	101
Paryż	163

Źródło: CGCT art. L.2121-2.

Zasady funkcjonowania rady gminy są szczegółowo określone w przepisach CGCT (od artykułu 2121-7 do 2121-28). Regulamin działania muszą mieć rady w gminach powyżej 3 500 mieszkańców. Jest on poddany kontroli sądu administracyjnego, który ma prawo go unieważnić. W regulaminie można określić, między innymi, zasady tworzenia grup radnych (kluby polityczne). W gminach liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców grupy radnych muszą złożyć pisemną informację o powstaniu na ręce mera, wraz z podaniem członków grupy i danych osoby przewodniczącej.

Posiedzenia rady gminy zwołuje mer raz na kwartał. Ma on również prawo zwołania posiedzenia rady zawsze, gdy uzna to za konieczne. Ponadto z wnioskiem do mera o zwołanie rady gminy może wystąpić prefekt departamentu lub jedna trzecia członków rady w gminach od 3 500 mieszkańców oraz połowa radnych w gminach poniżej 3 500 mieszkańców. Zarządzenie mera o zwołaniu rady gminy musi zawierać proponowany porządek obrad posiedzenia. Przewodniczy obradom rady mer lub wskazany zastępca w przypadku jego nieobecności. Gdy podejmowane przez radę uchwały dotyczą osobistego interesu mera, rada musi wybrać

przewodniczącego obrad, a mer nie może brać udziału w głosowaniu. Mer jest odpowiedzialny za utrzymanie porządku publicznego w trakcie obrad i ma prawo usunąć z sali każdego, kto tenże narusza. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej połowy składu rady; w przypadku braku kworum obrady są przesuwane o trzy dni i w trakcie kolejnego posiedzenia dla ważności uchwał kworum nie jest wymagane. W przypadku niemożności uczestniczenia w obradach, radny może upoważnić innego radnego do głosowania w jego imieniu,<sup>495</sup> a w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” decyduje głos przewodniczącego obradom. Posiedzenia są jawne i mogą być przekazywane za pomocą urządzeń teletransmisyjnych, ale na wniosek trzech radnych lub mera rada może podjąć bezwzględną większością głosów uchwałę o utajnieniu obrad. Samo głosowanie nad podjęciem uchwały jest również z zasady jawne, ale rada może zdecydować o głosowaniu tajnym na wniosek jednej trzeciej członków; głosowanie jest tajne z mocy prawa w przypadku uchwały związanej z nominacją lub odwołaniem ze stanowiska. Rada powołuje komisje w celu opracowywania projektów uchwał. Komisjom roboczym z mocy prawa przewodniczy mer. W gminach liczących więcej niż 3 500 mieszkańców skład komisji powoływanych przez radę musi odzwierciedlać skład polityczny rady gminy. W gminach liczących więcej niż 50 tysięcy mieszkańców, na wniosek jednej szóstej składu, rada może powołać komisję do spraw informacji i ewaluacji, do której zdań należy ocena działalności służb komunalnych; komisja ta nie może zostać powołana w roku, w którym mają odbyć się wybory do rad gmin. Protokoły z posiedzeń rady gminy są jawne i dostępne dla każdego obywatela. Ponadto w gminach liczących ponad 3 500 mieszkańców mer musi udostępnić radnym opozycyjnym lokal biurowy do ich dyspozycji.

Do zadań rady gminy należy (art. 2121-29 do 2121-34 CGCT):

- rozstrzyganie spraw gminnych poprzez uchwalanie uchwał (kompetencja ogólna rady gminy),
- wyrażanie opinii w sprawach, jeżeli przepisy prawa tak stanowią,
- formułowanie wniosków w sprawach interesu lokalnego.

<sup>495</sup>

Z tym że głos nieobecnego radnego oddawany przez innego *per procura* nie jest zaliczany do kworum. Cf. *Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Tuluzie z 28 czerwca 1987 roku*, Recueil de jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 1988, nr 32.

Jan Jeżewski stwierdza, że kompetencja ogólna rady do decydowania w sprawach gminy jest określana na podstawie zasady terytorialności i zasady działania w interesie gminy, jednak są od tego odstępstwa dotyczące terytorium (rada może podejmować uchwały dotyczące na przykład pobytu dzieci na kolonii poza terytorium gminy, ale nie może decydować w sprawach dotyczących mienia państwowego znajdującego się na terenie gminy).<sup>496</sup> Interes gminy natomiast określa się na podstawie przepisów ustaw szczególnych i domniemania kompetencji w przypadku niewskazania innego kompetentnego organu. Problematyka kompetencji ogólnej rady gminy jest szeroko przedstawiana w orzecznictwie, zwłaszcza Rady Stanu.<sup>497</sup>

Do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach utworzenia przedszkola i szkoły podstawowej (po uzyskaniu opinii prefekta), uchwalanie budżetu i podejmowanie uchwał dotyczących mienia komunalnego, także uchwał w sprawie tworzenia służb gminnych (na przykład sanitarnych). Podstawową zasadą jest obligatoryjność: jeżeli ustawa przewiduje utworzenie jakiegokolwiek instytucji gminnej, rada gminy nie może podjąć uchwały o nietworzeniu instytucji lub też nie podejmować uchwały o jej utworzeniu.<sup>498</sup>

#### **4.2.3. Organy władzy: mer**

Organem wykonawczym w gminie jest mer. Mer i jego zastępcy<sup>499</sup> są wybierani na okres kadencji rady gminy spośród jej członków bezwzględną większością głosów całego składu rady w wyborach tajnych. W przypadku nieuzyskania przez któregoś z kandydatów większości bezwzględnej, głosowanie jest powtarzane na takich samych zasadach, to znaczy, jeden kandydat w drugiej turze musi uzyskać bezwzględną większość głosów. Jeżeli nadal nie uda się osiągnąć takiego wyniku, głosowanie jest powtarzane po raz trzeci, z tym że decyduje zwykła większość głosów.<sup>500</sup> W przypadku uzyskania równej liczby głosów przez kandydatów, merem zostaje starszy wiekiem. Funkcji mera i zastępcy nie można

---

<sup>496</sup> J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 167.

<sup>497</sup> Cf. CGCT, Dalloz 2005, s. 357-373.

<sup>498</sup> J. Jeżewski, op. cit., [in:] *Samorząd...*, s. 167.

<sup>499</sup> Przynajmniej jeden zastępca jest w każdej gminie. Liczba zastępców mera jest określana uchwałą rady gminy, przy czym nie może ona przekraczać 30% składu rady (art. L.2122-2 CGCT). W miastach od 80 tys. mieszkańców można przekroczyć tę liczbę o 10% powołując zastępcę mera właściwego dla jednej lub wielu dzielnic miasta. (art. L.2122-2-1 CGCT).

<sup>500</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 31. Od 2000 roku merem może być wybrana osoba, która ukończyła 18 lat, poprzednio 21.



łączyć z mandatem deputowanego do Parlamentu Europejskiego, funkcją przewodniczącego rady generalnej i regionalnej, a także ze stanowiskiem komisarza europejskiego, członka władz Europejskiego Banku Centralnego oraz Rady Polityki Pieniężnej Banku Francji. Ponadto merem, ani jego zastępcą, nie może zostać osoba, która nie posiada obywatelstwa francuskiego, a także osoba sprawująca funkcje w administracji fiskalnej w gminie, departamencie i regionie, w których jest położona gmina. Wszelkie spory i skargi związane z wyborem mera i jego zastępców są rozstrzygane przez sąd administracyjny. Mer i jego zastępcy mogą złożyć dymisję na ręce prefekta, który ma prawo jej nie przyjąć za pierwszym razem. Mogą oni być odwołani ze swoich stanowisk dekretem Rady Ministrów, mogą być także zawieszeni w pełnieniu obowiązków zarządzeniem przez ministra właściwego do spraw administracji. Mer opuszcza swoje stanowisko również w przypadku, gdy sąd administracyjny stwierdzi, że jego wybór był niezgodny z prawem. W przypadku opróżnienia stanowiska mera, rada miejska wybiera powtórnie kogoś ze swojego składu do pełnienia tej funkcji w ciągu 15 dni. Przepisy nie określają powodów odwołania mera przez Radę Ministrów. Takiego katalogu można doszukiwać się w orzecznictwie sądów administracyjnych: generalnie przyczyną odwołania mera może być rażące niewykonywanie swoich obowiązków i dopuszczenie się poważnych nadużyć i zaniedbań.<sup>501</sup> Odwołanie z funkcji mera skutkuje tym, że nie można się o nią ubiegać przez kolejny rok, nawet jeśli w tym czasie odbędą się ponownie wybory do rad gmin. Przedstawiony powyżej mechanizm sprawia, że organ powołujący mera, czyli rada, nie posiadając kompetencji do odwołania go ze stanowiska, została systemowo pozbawiona funkcji kontrolnych przynależnych z zasady organom stanowiącym w stosunku do organów wykonawczych. Tym samym mer nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed radą gminy. Ten system jest również potwierdzeniem dualistycznej roli organu wykonawczego gminy: jako reprezentanta państwa i organu samorządnej gminy.

Mer posiada kompetencje w trzech zasadniczych zakresach i tym samym pełni w gminie trojaką rolę:

- po pierwsze, jest przedstawicielem państwa w gminie (*agent de l'Etat*),
- po drugie, jest organem wykonawczym w gminie i działa w jej imieniu i na jej rzecz,

---

<sup>501</sup> Cf. Przykładowe orzecznictwo w takich sprawach w komentarzu do CGCT, Dalloz 2005, s. 386 i 387.

- po trzecie, jest szefem administracji gminnej.  
Do zadań mera jako przedstawiciela państwa należy:
- wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego,
- zapewnienie wykonywania ustaw i rozporządzeń na terenie gminy,
- organizowanie wyborów, referendów i spisów powszechnych,
- urzędowe poświadczanie podpisów,
- pełnienie funkcji urzędnika stanu cywilnego.<sup>502</sup>

Wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej przez mera podlega nadzorowi prefekta i ma znamiona typowej podległości służbowej. Jest to kolejny element potwierdzający dualizm funkcji wspólnoty samorządowej na najniższym poziomie podziału terytorialnego.<sup>503</sup>

Kompetencje mera jako organu wykonawczego w gminie są dzielone na trzy zasadnicze grupy:

- po pierwsze, są to kompetencje związane z przygotowywaniem projektów uchwał rady gminy oraz ich wykonywaniem, a w szczególności przygotowywaniem projektu budżetu i wykonywaniem budżetu; w tym zakresie rada ma pewne kompetencje kontrolne w stosunku do działalności mera, ponieważ jest on zobligowany do udzielania informacji i wyjaśnień na żądanie rady,
- po drugie, mer może wykonywać kompetencje rady gminy, po udzieleniu mu przez nią upoważnienia; ten zakres działań mera dotyczy zawierania niektórych umów, określania opłat gminnych,<sup>504</sup>
- po trzecie, mer posiada własne kompetencje, nie wynikające z uchwał lub upoważnienia rady gminy; są to kompetencje z zakresu policji administracyjnej: mer może podejmować wszelkie działania w celu zapewnienia porządku, bezpieczeństwa i czystości w gminie.<sup>505</sup>

Jako szef administracji gminnej mer jest zwierzchnikiem pracowników gminnych, jest kierownikiem urzędu gminy i organizuje jego pracę, wykonuje w stosunku do pracowników czynności z zakresu prawa pracy.<sup>506</sup>

---

<sup>502</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 50.

<sup>503</sup> F. Dreyfus, F. d'Arcy, op. cit., s. 299.

<sup>504</sup> Ibidem, s. 299.

<sup>505</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 50.

<sup>506</sup> Ibidem, s. 50.

Do wykonywania swoich zadań mer posiada kompetencję wydawania aktów prawnych o charakterze powszechnym oraz indywidualnym. Akty prawne wydawane przez mera to zarządzenia (*arrêté*), w sprawach powszechnych mogą dotyczyć organizacji służb gminnych, a w indywidualnych mają charakter decyzji administracyjnej. Ponadto to mer w imieniu gminy podpisuje wszelkie umowy i kontrakty, występuje w jej imieniu we wszystkich stosunkach prawnych oraz reprezentuje gminę przed sądem.<sup>507</sup>

Pozycja mera w gminie francuskiej jest silna, a wynika to zwłaszcza z dwójakiej roli pełnionej przez ten organ. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na silną legitymizację władzy mera: w gminach małych wybory do rady gminy, a co za tym idzie wybór samego organu wykonawczego, są silnie spersonalizowane i szef gminy cieszy się stosownym autorytetem moralnym, natomiast w gminach większych mer jest zawsze przedstawicielem opcji, która ma większość w radzie gminy, a poza tym część merów, zwłaszcza w dużych miastach, łączy tę funkcję z mandatem parlamentarnym, co konsoliduje ich pozycję.<sup>508</sup> Silną pozycję mera we francuskiej gminie pogłębia brak odpowiedzialności politycznej przed radą gminy.

### **4.3. Finanse gminne**

Ustawa z 2 marca 1982 roku w sprawie praw i wolności gmin, departamentów i regionów wprowadziła zasadę samodzielnego zarządzania majątkiem i budżetem gminnym z zastrzeżeniem stosowania przez wspólnoty gminne podstawowych zasad dotyczących finansów publicznych, takich jak zakaz pokrywania konkretnych wydatków z konkretnych dochodów (tzw. funduszowanie), jednorodność i jednoroczność budżetu, konieczność zachowania równowagi budżetowej. Podstawową zasadą, stosowaną również do finansów gminnych, jest oddzielenie funkcji dysponenta środków i funkcji faktycznego płatnika: każdy wydatek zaordynowany przez mera musi posiadać kontrasygnatę właściwego księgowego publicznego (na poziomie gminy to tzw. *receveur*).<sup>509</sup> Pomimo samodzielności finansowej przyznanej gminom, niektóre wydatki są obowiązkowe (*dépenses obligatoires*), to znaczy, że wszystkie gminy muszą je ponosić ze środków

---

<sup>507</sup> F. Dreyfus, F. d'Arcy, op. cit., s. 299.

<sup>508</sup> Ibidem, s. 298.

<sup>509</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 129.

własnych. Wydatki te obejmują zwłaszcza zakładanie i utrzymanie szkół, utrzymanie urzędu gminy, dróg gminnych, cmentarzy.<sup>510</sup>

Projekt budżetu gminy jest przygotowywany przez mera, a uchwalany przez radę gminy. Za wykonanie budżetu odpowiedzialny jest mer. Dokument ten składa się z dwóch zasadniczych części - dochodów i wydatków. W części dochodowej określone są źródła finansowania budżetu: wpływy z podatków, dotacje, subwencje i pożyczki oraz dochody z innych źródeł (opłaty, czynsze, dzierżawy, darowizny). Wydatki dzielone są na wydatki bieżące (*section de fonctionnement*) i inwestycyjne (*section d'investissement*). Budżet zawiera również indykatywną listę inwestycji, które gmina planuje zrealizować. Wydatki gmin mają charakter obowiązkowy, gdy przepisy stanowią, że gmina musi wykonywać któreś zadanie jako zadanie własne (np. utrzymanie szkół podstawowych) lub fakultatywny, jeżeli działania publiczne są podejmowane z inicjatywy gminy. Rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym.<sup>511</sup> Kontrolę nad wykonaniem budżetu gminy sprawuje regionalna izba obrachunkowa (*cour régionale des comptes*) pod względem legalności (uchwalanie i wykonywanie budżetu zgodnie z przepisami prawa) i gospodarności (zachowanie dyscypliny budżetowej).<sup>512</sup> Tabela 13 przedstawia dochody i wydatki gmin francuskich na przestrzeni dziesięciu lat od roku 1995.

Tabela 13. Dochody i wydatki gmin francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).

rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>DOCHODY</b>	65 403	67 942	68 698	70 084	73 548	75 236	77 045	78 085	79 508	81 989
<b>WYDATKI</b>	66 166	67 356	68 199	70 428	73 366	75 934	77 467	78 080	78 440	81 454

Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 70-71.

Zestawienie powyższych danych wskazuje na wyraźną tendencję wzrostową wysokości finansów gminnych oraz utrzymywanie względnej równowagi budżetowej przez gminy.

Podstawowym źródłem dochodów gminy są wpływy z podatków bezpośrednich i pośrednich. Cztery podatki bezpośrednie są źródłem dochodów gminnych od okresu porewolucyjnego i, z pewnymi modyfikacjami zasad pobierania, istnieją nadal; są one nazywane *quatre vieilles*. Od 1980 roku poziom podatków bezpośrednich jest określany przez radę gminy, w ramach „widełek”

<sup>510</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 47.

<sup>511</sup> Ibidem, s. 45-49.

<sup>512</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 130-134.

określonych w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących<sup>513</sup>. Cztery podstawowe podatki bezpośrednie stanowiące źródła dochodów gminy to:

- podatek mieszkaniowy (*taxe d'habitation*) płacony przez osobę zamieszkujejącą w lokalu umeblowanym; podatek ten jest bardzo krytykowany ze względu na brak związku z dochodami podatnika oraz ogromne zróżnicowanie stawek podatkowych ustalanych przez gminy; jest płacony od wartości lokalu;
- podatek od nieruchomości zabudowanych (*taxe foncière sur les propriétés bâties*) płacony przez właścicieli nieruchomości i uzależniony od ich wartości;
- podatek gruntowy (*taxe foncière sur les propriétés non bâties*) płacony przez właścicieli gruntów, bardzo zróżnicowany; w niektórych gminach dochodzi do 69% wartości gruntu, w innych wynosi 17%;
- podatek od działalności gospodarczej (*taxe professionnelle*) płacony przez wszystkie osoby fizyczne i prawne prowadzące działalność gospodarczą w gminie.<sup>514</sup>

Poza dochodami z *quatre vieilles* gminy uzyskują środki z podatków od: odprowadzania ścieków, od wywozu śmieci oraz sprzątania ulic, gry w bule i palanta, reklam ściennych i neonów reklamowych oraz podatku turystycznego w gminach turystycznych, targowego, a także podatków płaconych przez właścicieli wyciągów górskich, oraz za przewóz i kremację zwłok (art. L 2331-3 CGCT).

Ponadto gminy czerpią dochody z różnego typu opłat o charakterze parafiskalnym: opłaty eksploatacyjnej płaconej przez kopalnie, opłaty od organizacji zabaw i spektakli ulicznych, opłaty od reklamy dźwiękowej, części opłaty pobieranej przez państwo od organizacji targów mięsnych i innymi produktami wymagającymi ochrony sanitarnej, opłaty od słupów wysokiego napięcia płaconej przez przedsiębiorstwo *Électricité de France*, części opłaty pobieranej przez państwo od instytucji prowadzących kasyna i inne gry hazardowe (art. L. 2331-1 CGCT). Poza tym gminy otrzymują dotacje i subwencje<sup>515</sup> z budżetu państwa oraz część dochodów z podatku od towarów i usług, a także część dochodów państwa

---

<sup>513</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 138.

<sup>514</sup> Ibidem, s. 140-142.

<sup>515</sup> W przeciwieństwie do systemu polskich finansów publicznych, we Francji dotacją są nazywane środki pochodzące z budżetu państwa stanowiące udział gmin w dochodach państwa, natomiast subwencja ma charakter celowy.

pochodzących z mandatów i opłat pobieranych przy wydawaniu pozwoleń na budowę<sup>516</sup>

Dotacje pochodzące z budżetu państwa to dotacja ogólna (*dotation globale de fonctionnement*), składająca się z części ryczałtowej (*dotation forfaitaire*), której wartość jest obliczana corocznie według algorytmu uwzględniającego liczbę mieszkańców gminy i wskaźnika biorącego pod uwagę stawki czerech podstawowych podatków gminnych oraz części inwestycyjnej (*dotation d'aménagement*), która z kolei dzieli się na dotację dla terytorialnych zakładów publicznych (otrzymują ją CA, CC, CU oraz SAN), części wyrównawczej, części miejskiej (*dotation de solidarité urbaine*) i części wiejskiej (*dotation de solidarité rurale*) (art. L.2334-1 do L.2334-40 CGCT). Subwencje przyznawane są gminom, które znalazły się w złej sytuacji finansowej (art. L. 2335-2 CGCT) lub na dofinansowanie inwestycji (art. L.2335-5 do L.2335-14 CGCT).

Gminy mogą zaciągać pożyczki zarówno w bankach i innych instytucjach finansowych, nie mogą natomiast udzielać i zaciągać pożyczek między sobą (tak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych oraz opinii wydawanych przez regionalne izby obrachunkowe).<sup>517</sup>

Strukturę dochodów i wydatków budżetów gminnych w 2002 roku przedstawia wykres 3 (dane zostały uśrednione na podstawie danych statystycznych ze wszystkich gmin francuskich). Znakomita większość gmin francuskich ma mały potencjał demograficzny, a co za tym idzie, małe możliwości uzyskiwania dochodów z podatków. Szacunki pokazują, że dochody własne gmin są w stanie pokryć nie więcej niż 40 procent ich wydatków.<sup>518</sup> Dlatego duży odsetek w strukturze budżetów gminnych, zwłaszcza małych, stanowią subwencje i dotacje z budżetu państwa przekazywane zwłaszcza jako subwencje inwestycyjne w celu rozwoju infrastruktury komunalnej takiej jak szkoły i inne zakłady gminne. Z tego też powodu powstaje coraz więcej przepisów faworyzujących finansowo gminy, które wykonują zadania w ramach współpracy międzygminnej.<sup>519</sup>

Trzeba również zaznaczyć, że nowela konstytucyjna z 2003 roku wprowadziła zasadę samodzielności finansowej wspólnot terytorialnych

<sup>516</sup> Szczegółowo na temat finansów gminnych w J. Cathelineau, *Les finances locales*, Paris 1993.

<sup>517</sup> CGCT, Dalloz 2005, s. 1009.

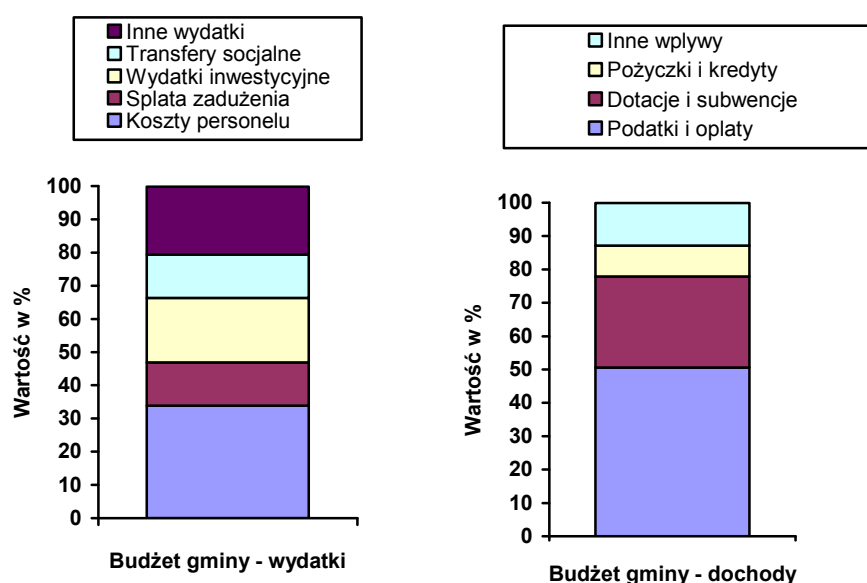
<sup>518</sup> K. Choraży, *Związki komunalne we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R. 4, 1994, s. 67.

<sup>519</sup> Takim aktem prawnym jest uchwalona *ustawa z 12 lipca 1999 o współpracy międzygminnej*, która wprowadziła możliwość zwiększania i stosowania jednej stawki podatku od działalności gospodarczej w gminach należących do CA i CU. Cf. J.-L. Boeuf, op. cit., s. 3.

(w konstytucji użyto wyrazu *autonomie*) w tym gmin, na poziom konstytucyjny. Artykuł 72 znowelizowanej w 2003 roku konstytucji dotyczy wyłącznie kwestii finansów lokalnych i zapewnia wspólnotom samodzielne gospodarowanie mieniem własnym oraz decydowanie o źródłach dochodów własnych w granicach określonych przepisami prawa.

System finansów gminnych jest od wielu lat krytykowany jako skomplikowany, anachroniczny i niezapewniający sprawnego zarządzania, dlatego postuluje się jego uproszczenie.

Wykres 3. Struktura wydatków i dochodów budżetów gminnych we Francji w 2002 r.



Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 59.

#### 4.4. Szczególne formy gminnych wspólnot samorządowych

Ustrój gmin francuskich, pomimo ich dużej różnorodności terytorialnej i ludnościowej, jest jednolity. Od tej zasady jest kilka wyjątków, które można zebrać w trzech grupach:

- specjalne rozwiązania ustrojowe są przewidziane dla trzech największych aglomeracji francuskich: Paryża, Marsylii i Lyonu,
- odmienne przepisy regulują status gmin leżących w departamentach Moselle, Bas-Rhin i Haut-Rhin, które wchodzi w skład regionów alzackiego i lotaryńskiego,

- odrębny status posiadają również gminy położone w departamentach zamorskich.

Ponadto należy tu zwrócić uwagę, że gminy leżące na obrzeżach Paryża, jak również w departamentach znajdujących się w regionie paryskim (Ile-de-France) są przepisami prawa obligowane do ponoszenia wspólnie ciężarów związanych z utrzymaniem transportu publicznego, straży pożarnej i cmentarzy (art. L. 2521-1 do L.2531-16 CGCT).

Trzy największe aglomeracje miejskie Francji mają odmienny od pozostałych status.

Paryż, ze względu na swój charakter, rozwój, wpływ na pozostałe terytorium Francji, jako siedziba władzy centralnej (już od czasów Hugo Capeta), centrum komunikacyjne, ekonomiczne, handlowe, uniwersyteckie i kulturalne, zawsze był traktowany odmiennie. Do 1975 roku Paryż znajdował się pod nadzorem administracyjnym i politycznym rządu (*tutelle administrative et politique de l'Etat*).<sup>520</sup> Nie posiadał władz miejskich o charakterze samorządowym. Ustawa z 1871 roku wprowadziła zasadę wyboru rady miejskiej, ale faktycznie Paryż był rządzony przez prefekta departamentu Seine, któremu rajcy paryscy i z gmin ościennych niejako doradzali. Wszelkie funkcje porządkowe wykonywał prefekt policji. Dopiero w 1964 roku zreformowano ten system, dzieląc okolice podparyskie na odrębne departamenty<sup>521</sup>. Z trzech departamentów (Seine, Seine-et-Oise oraz Seine-et-Marne) utworzono osiem nowych, wyodrębniając geograficznie i funkcjonalnie sam Paryż, który uzyskał w tym roku podwójny status prawny: gminy i departamentu.<sup>522</sup> W 1975 roku parlament uchwalił ustawę, która dokonała swoistej emancypacji Paryża, ponieważ rada miejska stała się organem uchwałodawczym, a organem wykonawczym został mer Paryża, uważany poniekąd za symbol niezależności politycznej miasta. Reformy decentralizacyjne wprowadzone w 1982 roku potwierdziły odmienny status miasta i wprowadziły rozwiązania ustrojowe pozwalające lepiej zarządzać tym olbrzymim skupiskiem miejskim. Paryż podzielono na dwadzieścia dzielnic (*arrondissement*). Na czele każdej stoi rada dzielnicy składająca się w jednej trzeciej z radnych miejskich (rada miejska Paryża liczy 163 radnych) wybranych w danej dzielnicy i dwóch trzecich,

<sup>520</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 89.

<sup>521</sup> Którym nadano wolne numery po departamentach „pozostawionych” w Algierii.

<sup>522</sup> M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, 1994, s. 57.



z radnych dzielnicowych wybieranych w wyborach powszechnych proporcjonalnych, które odbywają się w tym samym czasie, co wybory do rady miejskiej (art. L. 2511-8 CGCT). Rada dzielnicy pełni funkcję doradczą dla rady miejskiej, a także zarządza mieniem komunalnym znajdującym się w dzielnicy, z upoważnienia rady miejskiej. Administrację w dzielnicy sprawuje mer dzielnicy (*maire d'arrondissement*), którego wybiera rada dzielnicy. Do rady miejskiej Paryża stosują się te same przepisy, które są stosowane do pozostałych gmin francuskich, z tym że do jej kompetencji należą również sprawy przynależne radom generalnym w departamentach. Ponadto mer Paryża, oprócz funkcji przynależnych organowi wykonawczemu w gminie, posiada również kompetencje przewodniczącego rady generalnej. Wynika to bezpośrednio z podwójnego charakteru Paryża, posiadającego zarazem status gminy, jak i departamentu. Mimo decentralizacji zachowana została funkcja prefekta policji (*préfet de police*), który nadal w Paryżu posiada kompetencje porządkowe (dysponuje policją miejską, która to kompetencja normalnie należy do mera), ma prawo żądania zwołania posiedzenia rady miejskiej i uczestniczy z urzędu we wszystkich jej posiedzeniach.<sup>523</sup> Budżet prefekta policji uchwała rada miasta Paryża, ale sam prefekt jest urzędnikiem rządowym. Dochodzi czasem do sytuacji, w których rada miasta odmawia uchwalenia budżetu prefekta policji w proponowanym przez niego kształcie, co jest wyrazem chęci podkreślenia przez radnych ich znaczenia i niezależności.<sup>524</sup> Nie można też zapominać o tym, że w Paryżu funkcję swoją sprawuje również, od 1964 roku, prefekt departamentu, co dodatkowo komplikuje relacje między ośrodkami władzy w mieście-departamencie.

Marsylia i Lyon od 1982 roku są podzielone, jak Paryż, na dzielnice, z tym że w Marsylii jest dzielnic szesnaście, w Lyonie dziewięć. Wybór i funkcje organów dzielnic marsylskich i lyońskich są takie same, jak w Paryżu. Lyon i Marsylia nie mają jednak statusu departamentu i nie funkcjonuje w tych miastach instytucja prefekta policji (art. L.2511-6 i art. L.2511-7 CGCT).

Odmienny status posiadają we Francji gminy leżące w departamentach Moselle, Bas-Rhin i Haut-Rhin, które to wchodziły w skład regionów alzackiego i lotaryńskiego. Alzacja i Lotaryngia, które przez wieki znajdowały się pod wpływami niemieckimi, wypracowały swoisty ustrój lokalny, który mimo francuskich zapędów do unifikowania terytorium, został częściowo zachowany. Tak

---

<sup>523</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 92.

<sup>524</sup> M. Maciołek, op. cit., s. 60.

zwane „prawo lokalne”<sup>525</sup> (*droit local*) dotyczy gmin leżących w trzech wymienionych powyżej departamentach, które mają wspólną historię: w 1648 roku na mocy traktatu westfalskiego kończącego wojnę trzydziestoletnią przyłączono Alzację i trzy biskupstwa (Metz, Toul i Verdun) do Francji Ludwika XIV. Po wojnie 1870-1871 Francuzi utracili te ziemie na rzecz Niemiec, w 1911 roku Reichsland (takiej nazwy używano w Niemczech) uzyskał autonomię i swoją własną konstytucję. Tereny te powróciły do Francji po pierwszej wojnie światowej. Przez czterdzieści siedem lat silne wpływy niemieckie wyparły prawo francuskie i, co ciekawe, po wojnie rozwiązania francuskie nie przyjmowały się zbyt łatwo na tych obszarach. W konsekwencji racjonalny ustawodawca francuski pozwolił koegzystować w tych departamentach dwóm porządkom prawnym, zakładając prymat prawa francuskiego i dopuszczając stosowanie *prawa lokalnego*, o ile nie jest ono sprzeczne z prawem francuskim.<sup>526</sup> Alzacko-mozelskie prawo lokalne dotyczy w szczególności dziedzin związanych z wyznawaniem kultu religijnego (tereny te objęte są konkordatem podpisanym z kościołem katolickim<sup>527</sup>), z prawem pracy, opieki społecznej i ubezpieczeń, tereny te posiadają również odmienne prawo łowieckie.<sup>528</sup> Prawo lokalne gmin z tych trzech departamentów zostało ujęte w CGCT w odrębnym tytule *Gminy departamentów Mozeli, Dolnego Renu i Górnego Renu*. Rady gminne w tych trzech departamentach mogą się spotykać na obradach tak często, jak radni lub mer uznają to za potrzebne, nie stosują się do nich przepisy dotyczące trybu prac rad gminnych, o których była mowa w podrozdziale poświęconym radom gmin we Francji (art. L. 2541-2 i L.2541-3 CGCT). Ponadto

<sup>525</sup> Francuskie źródła wskazują, że właściwy termin służący określaniu tych reguł to „prawo alzacko-mozelskie”, a nie proponowane przez źródła niemieckie „prawo alzacko-lotaryńskie”. Cf. B. Zahra, *A la découverte du droit local Alsace-Moselle*, Paris 1999 oraz *Statut local d'Alsace-Moselle et valeurs républicaines*, pod red. M. Lustig, Paris 2000.

<sup>526</sup> Więcej informacji na ten temat w publikacjach wymienionych w poprzednim przypisie.

<sup>527</sup> Przepisy francuskiej ustawy o rozdziale kościoła od państwa nie obejmują trzech departamentów, w których nadal obowiązuje ustawa z 18 germinału roku X (8 kwietnia 1802) ratyfikująca konkordat podpisany w 1801 roku i zawierająca tak zwane artykuły organiczne (*Articles Organiques*) regulujące stosunki kościoła katolickiego, protestanckiego i żydowskiego. Zgodnie z tymi przepisami na tych terenach zostały uznane cztery formy kultu religijnego: obrządek katolicki, obrządek Alzacko-Mozelskiego Kościoła Zreformowanego, obrządek Kościoła Wyznania Augsburskiego Alzacji i Lotaryngii oraz obrządek żydowski. Przy ministrze spraw wewnętrznych działa pełnomocnik (w randze sekretarza stanu) do spraw kultu religijnego, a w Strasburgu urzęduje podprefekt zarządzający Biurem Kultu Religijnego. Gminy współfinansują funkcjonowanie parafii, nauczanie religii jest co do zasady obowiązkowe w szkołach podstawowych, średnich i technicznych. [www.idl-am.org](http://www.idl-am.org); strona internetowa Instytutu Lokalnego Prawa Alzacko-Mozerskiego (*Institut du droit local alsacien-mosellan*), (5 czerwca 2005 r.).

<sup>528</sup> [www.idl-am.org](http://www.idl-am.org), (5 czerwca 2005 r.).

w art. L.2541-12 znajduje się czternastopunktowa enumeracja kompetencji rady gminy<sup>529</sup> oraz stwierdzenie, że ponadto podejmuje ona decyzje w innych sprawach, o ile przepisy ustaw lub rozporządzeń tak stanowią.<sup>530</sup> Tym samym inna jest pozycja mera, który, zgodnie z przepisami administruje sprawami gminnymi, o ile decyzje w tym zakresie nie są zastrzeżone dla rady gminy (art. L.2541-19); w gminach tych trzech departamentów domniemanie kompetencji ogólnej dotyczy mera, a nie rady gminy.

Trzecia grupa odstępstw od powszechnego ustroju gminnego we Francji dotyczy gmin położonych w departamentach zamorskich oraz na Majocie (Mayotte), ze względu na specyfikę, zarówno lokalizacyjną, jak i kulturową. Odrębne uregulowania tyczą się zwłaszcza kwestii związanych z finansami gminnymi, w szczególności w zakresie możliwości udzielania większych subwencji i dotacji, a także tworzenia specjalnych programów rządowych skierowanych bezpośrednio do gmin zamorskich. Dyspozycje te dotyczą gmin usytuowanych w departamentach Gwadelupa, Gujana, Martynika, Reunion oraz we wspólnocie departamentalnej (*collectivité départementale*) Majotta (Mayotte).<sup>531</sup> Majotta jest traktowana jako wspólnota terytorialna *sui generis*, a gminy leżące na jej terytorium mają dodatkowo odrębnie regulowany status prawny (art. L.2571-1 do L.2576-1 CGCT), który w ogromnej większości pokrywa się z rozwiązaniami aplikowanymi we wszystkich gminach francuskich, jednak ich odrębne ujęcie w przepisach jest wyrazem uznania samodzielności i odrębności tego obszaru.

<sup>529</sup> Do kompetencji rady gminy należy: tworzenie i likwidowanie stanowisk w urzędzie gminnym, ustalanie wysokości emerytur pobieranych przez urzędników gminnych, tworzenie służb gminnych, zarządzanie majątkiem komunalnym, zaciąganie pożyczek, decydowanie o inwestycjach w gminie, decydowanie w sprawach sieci dróg gminnych, akceptowanie darowizn przekazanych na rzecz gminy, przekazywanie darowizn, uchwalanie wysokości dotacji udzielanych instytucjom zajmującym się pomocą społeczną, udzielanie zgody na obciążenie hipoteką nieruchomości gminnych, podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących wypasu bydła na gminnych łąkach, zaciąganie zobowiązań, decydowanie o transakcjach kupna i sprzedaży dotyczących majątku gminnego.

<sup>530</sup> Należy tu przypomnieć, że w przypadku rad gminnych we Francji istnieje domniemanie kompetencji ogólnej tych organów; art. L. 2121-29 CGCT wyraźnie stwierdza, że „rada gminy poprzez swoje uchwały podejmuje decyzje w sprawach gminy” (tłumaczenie własne). Tymczasem w przypadku gmin alzackich i mozelskich ustawodawca wymienił kompetencje rady gminy i ograniczył tę kompetencję do przepisów prawa materialnego *expressis verbis*.

<sup>531</sup> Od 2002 r. Mayotte (w polskiej literaturze pojawia się spolszczona nazwa wyspy, Majotta) nie posiada statusu departamentu zamorskiego. Używane jest pojęcie wspólnoty departamentalnej (*ordonnance nr 2002-1450 z 12 grudnia 2002 r.*). Mayotte leży w archipelagu Komorów na Oceanie Indyjskim, w okolicy Madagaskaru. W 1974, następnie w 1976 roku, czterdzieści tysięcy mieszkańców wyspy zdecydowało w referendum o pozostaniu w państwie francuskim, od 1976 roku wyspa posiada specyficzny status, zmieniany kilkakrotnie. Cf. E. Vital-Durand, op. cit., s. 100.

Przytoczone powyżej przykłady potwierdzają, że francuskie rozwiązania ustrojowe, choć trzymają się zasady jednolitości prawa na całym terytorium, są w miarę racjonalnie modyfikowane w szczególnych przypadkach ze względów funkcjonalnych, ale również historycznych i kulturowych.

#### **4.5. Podsumowanie**

Przedstawiona analiza genezy gmin francuskich, ich pozycji ustrojowej oraz aktualnej kondycji politycznej i finansowej pozwala jednoznacznie stwierdzić, że gmina we Francji jest wspólnotą terytorialną, która tworzyła się zgodnie z naturalistyczną koncepcją powstania samorządu terytorialnego: każda jednostka osadnicza uzyskuje w toku przemian społeczno-gospodarczych odrębną podmiotowość, a co za tym idzie, wytworzyła odrębną tożsamość geograficzną i etnograficzną. Świadczy o tym bardzo duża liczba gmin, sięgająca prawie 37 tysięcy.

Na płaszczyźnie politycznej ustawodawca stara się zmienić negatywne konsekwencje tego stanu rzeczy poprzez tworzenie warunków zachęcających do fuzji. Przedstawiony w tym rozdziale stosowany w wyborach gminnych system wyborczy do organu stanowiącego gminy, rady, również ma służyć racjonalizowaniu rozdrobnienia terytorium na ogromną liczbę samorządzących się podmiotów. We Francji, poprzez wprowadzenie wyborów większościowych (które dotyczą 33 915 gmin, co stanowi 92,75% ich aktualnej liczby) oraz wyborów mieszanych spróbowano zapobiec sytuacjom lokalnych kryzysów politycznych (można wyobrazić sobie konsekwencje działania proporcjonalnego systemu wyborczego, powstające w wyniku jego funkcjonowania koalicje rządzące w radach miejskich, ich rozłamy oraz liczbę wcześniejszych wyborów gminnych; przy prawie 37 tysiącach gmin mogłoby się okazać, że na terytorium francuskim, w jego poszczególnych częściach, trwają permanentne głosowania, w których mieszkańcy wybierają kolejnych rajców), a tym samym zagwarantować stabilizację wykonywania zadań publicznych pomiędzy poszczególnymi wyborami gminnymi.

Na uwagę zasługuje również dualistyczna pozycja mera w gminie francuskiej. Paradoksalnie, pomimo genezy samej gminy francuskiej, jej organ wykonawczy otrzymując legitymację polityczną do rządzenia pośrednio poprzez wybory powszechne (skoro wybiera go rada gminy wybrana w wyborach

powszechnych, z definicji mer reprezentuje opcję posiadającą w radzie większość), jest zarazem organem reprezentującym rząd centralny, a co za tym idzie, nie reprezentuje jedynie interesów wspólnoty lokalnej. Trzeba tu zwrócić uwagę, że to mer jest jedynym organem władzy we wspólnotach terytorialnych, we Francji którego cechą charakterystyczną, pomimo reform decentralizacyjnych w latach osiemdziesiątych, jest dualistyczny charakter władzy.<sup>532</sup> Należy też zaznaczyć, że obowiązki mera związane z reprezentowaniem władzy centralnej nie należą do grupy zadań zleconych gminie z zakresu kompetencji administracji rządowej, nie są też one przekazywane merom przez władzę centralną w drodze porozumień. Kompetencje mera związane z reprezentowaniem władzy centralnej w gminie i wykonywaniem zadań publicznych z tym związanych, są prerogatywami przypisanymi przez ustawodawcę merowi jako organowi wykonawczemu w gminie, który działa w interesie państwa francuskiego. Konsekwencją takiej konstrukcji ustroju gminy jest brak odpowiedzialności politycznej mera przed radą gminy. Instytucja mera we Francji wpisuje się w system władzy, w którym dominują organy wykonawcze.

Od początku dwudziestego pierwszego wieku wprowadzane są również mechanizmy, które mają pobudzić demokrację bezpośrednią (bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu lokalnym i podejmowaniu decyzji): konsultacje społeczne, referendum gminne, prawo petycji.

Podsumowując pozycję ustrojową gminy we Francji należy stwierdzić, że system francuski charakteryzuje się jednorodnością ustrojową podstawowej jednostki podziału i samorządu terytorialnego. Nieliczne wyjątki dotyczą płaszczyzny funkcjonalnej (trzy największe aglomeracje), ale posiadają również uwarunkowania historyczne (Alzacja i departament Moselle) oraz historyczne i geograficzne (gminy w departamentach zamorskich).

Ostatnia kwestia, którą należy ująć w podsumowaniu, to finanse gmin francuskich, które w większości zależą od wsparcia otrzymywanego z budżetu centralnego, głównie ze względu na niemożność uzyskania źródeł dochodów własnych przez gminy małe. Taka sytuacja powoduje, że gminy pomimo konstytucyjnych i ustawowych gwarancji zachowania samodzielności finansowej, są nadzorowane przez państwo nie tylko pod względem legalności podejmowanych

---

<sup>532</sup> Inne organy władzy we wspólnotach terytorialnych, ani stanowiące, ani wykonawcze nie mają tego podwójnego charakteru i reprezentują interesy lokalne.

działań, ale również gospodarności i celowości. Dlatego tworzone są narzędzia, głównie podatkowe, sprzyjające współpracy międzygminnej.

## Rozdział 5. Departament jako podmiot procesu decentralizacji

Departament jest aktualnie wspólnotą terytorialną. Powstał bezpośrednio po rewolucji francuskiej jako okręg administracyjny, stworzony, by zracjonalizować podział terytorialny kraju, „rozprawić się” z prowincjami utożsamianymi ówczesnie z systemem feudalnym i w łatwy, bo usystematyzowany, sposób, administrować krajem. Stworzenie departamentu miało wymiar psychologiczny i ideologiczny: miało „wykorzenieć ducha prowincji” (*déraciner l’esprit provincial*), dlatego też departamentom nadano nazwy związane z obiektami geograficznymi, unikając tym samym nazw historycznych związanych z prowincjami istniejącymi przed rewolucją.<sup>533</sup> Geneza departamentu została przedstawiona w części poświęconej dziejom samorządu terytorialnego we Francji. Tutaj zwrócić należy uwagę na bardzo silną determinantę tego szczebla podziału terytorialnego we Francji, a mianowicie jego funkcjonalizm. Departament francuski jest modelowym przykładem wspólnoty samorządowej,<sup>534</sup> która powstała pierwotnie jako okręg administracyjny, by przyczynić się do sprawnego funkcjonowania państwa.<sup>535</sup> Zwraca się uwagę na to, że istnienie departamentu nie wynika ani z legitymizacji historycznej, jak gminy, ani gospodarczej, jak regionu: jest on tworem władzy centralnej powstałym na gruncie administracyjno-funkcjonalnym.<sup>536</sup> W trakcie ponad dwustuletniego funkcjonowania jako okręgu administracyjnego wytworzyły się w nim relacje społeczne i polityczne, które pozwoliły w drodze powolnej ewolucji systemu, w 1982 roku, upodmiotowić departament nadając mu formalno-prawny, ale i faktyczny, status wspólnoty samorządowej. Choć przed reformą z 1982 roku był on również podmiotem życia publicznego i samorządu (posiadał organ uchwałodawczy, zadania, kompetencje), jednak w praktyce korzystanie z tej podmiotowości było bardzo ograniczone. W 1982 rozszerzono zakres tej podmiotowości, w taki sposób, że jego samodzielną przejawia się zarówno w aspekcie

---

<sup>533</sup> P. Bodineau, op. cit., s. 12.

<sup>534</sup> Departament powstał jako okręg administracyjny, ale w wyniku procesów społeczno-politycznych został uznany we Francji jako wspólnota samorządowa. Nadal jednak badania wskazują, że wśród Francuzów poczucie przynależności terytorialnej do departamentu jest słabe, mieszkańcy identyfikują się raczej z gminą, w której mieszkają. Jedynie w departamentach posiadających specyficzną historię lokalną, jak Wandea, Landes, Ardennes, poczucie przynależności terytorialnej do departamentu jest silne. Cf. J.-Ch. Praricot, *L'évolution des identités régionales en France*, „Pouvoirs locaux” nr 31, 1996, s. 76.

<sup>535</sup> Więcej na temat koncepcji powstania samorządu terytorialnego w G. Stoker, op. cit., [in:] *Wartości podstawowe...*, s. 8.

<sup>536</sup> J. Bourdon, *Le département, dix ans après les lois de décentralisation*, [in:] *La décentralisation...*, s. 363. Jean Bourdon zwraca uwagę, że prace dotyczące departamentu są we Francji o wiele mniej liczne, niż te traktujące o gminie i regionie, co wynika właśnie z tego, że departament również przez badaczy był traktowany jako okręg administracyjny.

formalnym, jak i praktycznym. Autorzy zwracają uwagę na to, że to departament był największym beneficjentem reform decentralizacyjnych w latach osiemdziesiątych: został usankcjonowany (*sanctionné*) zarówno instytucjonalnie, jak i funkcjonalnie.<sup>537</sup> Departament jest nazywany podstawową jednostką administracyjną kraju, ale nie ze względu na najniższy poziom podziału terytorialnego, ale ze względu na funkcje, które pełnił w zdekoncentrowanej organizacji państwa. Transfer kompetencji z poziomu państwa na niższy szczebel w latach osiemdziesiątych dotyczył właśnie departamentu, zarówno w zakresie przekazywanych bloków kompetencji, jak i przepływów finansowych. Państwo przekazywało władzę na ten poziom samorządu, na którym samo było najlepiej rozwinięte organizacyjnie i administracyjnie.

Tym samym departament wzmocnił swoją pozycję jako przestrzeń, w której spotykają się interesy lokalne i państwowe, zarówno w wymiarze administracyjnym (relacja samorządowe władze departamentu – przedstawiciel rządu w departamencie), jak i wymiarze politycznym (służy on za okręg wyborczy w wyborach regionalnych, ogromna liczba radnych generalnych to zarazem deputowani lub senatorzy).

### **5.1. Ewolucja pozycji ustrojowej departamentu**

Podział Francji na departamenty został przeprowadzony w 1789 roku, i pozostał niezmienny, z kilkoma modyfikacjami, do dziś. Tabela 14 prezentuje podstawowe dane na temat departamentów francuskich: jest ich sto, z czego dziewięćdziesiąt sześć we Francji metropolitalnej (do której jest zaliczana także Korsyka) i cztery departamenty zamorskie. Liczba departamentów zmieniała się: bezpośrednio po rewolucji francuskiej utworzono ich osiemdziesiąt trzy, w okresie Cesarstwa liczba ta wzrosła do stu dwudziestu trzech. Liczba departamentów ostatecznie ustaliła się w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku: po zakończeniu konfliktu algierskiego zniknęły te położone w Algierii, ale powstały nowe położone wokół Paryża; podzielono także Korsykę na dwa odrębne departamenty.

W rozdziale poświęconym historycznym przesłankom decentralizacji władzy publicznej we Francji wskazano na genezę tego podziału, tu należy zwrócić uwagę, że za ojca dzisiejszego podziału Francji na departamenty uważa się Honoré de Mirabeau, który z dużą determinacją i skutecznie przeciwstawiał się matematycznej koncepcji autorstwa Jacquesa Guillome'a Thoureta. Jego słowa świadczą o tym, że zdawał sobie sprawę, iż administracyjny podział kraju musi być powiązany z lokalnymi uwarunkowaniami: „Chciałbym, abyśmy dokonali podziału materialnego i faktycznego

---

<sup>537</sup> Ibidem, s. 363 i 370.



związanego z życiem i cechami lokalnymi, a nie nierealnego i idealnego podziału matematycznego”.<sup>538</sup>

W XIX wieku zaczął kształtować się dualistyczny charakter departamentu: z jednej strony departament stanowił podstawową jednostkę podziału administracyjnego kraju (*circonscription administrative*), którą administrował prefekt (*préfet*), jako przedstawiciel rządu centralnego, z drugiej strony posiadał własny organ uchwałodawczy, którego kompetencje sprowadzały się raczej do pełnienia funkcji opiniotawczo-doradczej dla przedstawiciela rządu w departamencie, prefekta, aniżeli faktycznego organu stanowiącego prawo miejscowe, czy też posiadającego jakiekolwiek kompetencje kontrolne w stosunku do władzy prefekta. Poza tym rada generalna nie posiadała żadnych służb administracyjnych obsługujących jej prace, poza służbami administracji państwowej podległymi prefektowi. Warto też zwrócić uwagę, że prefekt w departamencie, z racji swojej roli reprezentanta władzy centralnej wykonywał funkcje nadzorcze oraz dokonywał kontroli *a priori* aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy władzy w gminie, i pełnił jednocześnie funkcję organu wykonawczego wspólnoty departamentalnej. Łączył w sobie te zadania, wobec czego powstała zależność hierarchiczna pomiędzy wspólnotami samorządowymi: gminną i departamentalną.

Ustrój i zasady funkcjonowania departamentów zostały określone na wiele lat ustawą z 10 sierpnia 1871 roku.<sup>539</sup> Ustawa ta stanowiła, że departament to wspólnota terytorialna i jednostka podziału administracyjnego kraju. Władzą stanowiącą w departamencie była wybierana w wyborach powszechnych rada, władzę wykonawczą wykonywał prefekt, jednocześnie przedstawiciel rządu w terenie. Departamenty zostały podzielone na okręgi (*arrondissements*) do celów administracyjnych (w każdym okręgu ustanowiono instytucję podprefekta) i kantony (*cantons*) jako okręgi wyborcze do rady. Faktyczną władzę w departamencie sprawował prefekt. Ten ustrój departamentu przetrwał, z małymi korektami technicznymi, do 1982 roku.

---

<sup>538</sup> G. Dupuis, op. cit., s. 19.

<sup>539</sup> Wcześniejsza ustawa z 28 pluviôse’a An VIII (piąty miesiąc kalendarza republikańskiego, 16 lutego 1800 r.) wprowadziła instytucję prefekta oraz rady generalnej, która jednak nie pochodziła z wyborów powszechnych, ale z nominacji prefekta. W 1865 roku pojawiła się koncepcja, tak zwany „program z Nancy”, przekazania władzy wykonawczej w departamencie stałej komisji składającej się z pięciu wybieranych w wyborach powszechnych osób, ale nie została zauważona przez rządzących. Cf. B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 81. W 1871 ustawą zmieniono zasady wyborów rady generalnej (wybory powszechne), jednakże przewodniczącym rady pozostawał prefekt. Cf. E. Vital-Durand, op. cit., s. 51.

Tabela 14. Departamenty we Francji: ludność, powierzchnia, liczba gmin.

departament	ludność.	pow. w km2	liczba gmin	departament	ludność.	pow. w km2	liczba gmin
Ain	515 270	5 762	419	Manche	481 471	5 938	602
Aisne	535 489	7 369	816	Marne	565 229	8 162	619
Allier	344 721	7 340	320	Haute-Marne	194 873	6 211	432
Alpes-de-Haute-Provence	139 561	6 925	200	Mayenne	285 338	5 175	261
Hautes-Alpes	121 419	5 549	177	Meurthe-et-Moselle	713 779	5 241	594
Alpes-Maritimes	1 011 326	4 299	163	Meuse	192 198	6 216	498
Ardèche	286 023	5 529	339	Morbihan	643 873	6 823	261
Ardennes	290 130	5 229	463	Moselle	1 023 447	6 216	730
Ariège	137 205	4 890	332	Nièvre	225 198	6 817	312
Aube	292 131	6 004	431	Nord	2 555 020	5 742	653
Aude	309 770	6 139	438	Oise	766 441	5 860	693
Aveyron	263 808	8 735	304	Orne	292 337	6 103	507
Bouches-du-Rhône	1 835 719	5 087	119	Pas-de-Calais	1 441 568	6 672	894
Calvados	648 385	5 548	705	Puy-de-Dôme	604 266	7 970	470
Cantal	150 778	5 726	260	Pyrénées-Atlantiques	600 018	7 645	545
Charente	339 628	5 956	404	Hautes-Pyrénées	222 368	4 464	474
Charente-Maritime	557 024	6 864	472	Pyrénées-Orientales	392 803	4 116	226
Cher	314 428	7 235	290	Bas-Rhin	1 026 120	4 775	526
Corrèze	232 576	5 857	286	Haut-Rhin	708 025	3 525	377
Corse-du-Sud	118 593	4 014	124	Rhône	1 578 869	3 249	293
Haute-Corse	141 603	4 665	236	Haute-Saône	229 732	5 360	545
Côte-d'Or	506 755	8 763	707	Saône-et-Loire	544 893	8 575	573
Côtes-d'Armor	542 373	6 877	372	Sarthe	529 851	6 206	375
Creuse	124 470	5 565	260	Savoie	373 258	6 028	305
Dordogne	388 293	9 060	557	Haute-Savoie	631 679	4 388	293
Doubs	499 062	5 234	594	Paryż	2 125 246	105	1
Drôme	437 778	6 530	370	Seine-Maritime	1 239 138	6 277	745
Eure	541 054	6 040	675	Seine-et-Marne	1 193 767	5 915	514
Eure-et-Loir	407 665	5 880	403	Yvelines	1 354 304	2 284	262
Finistère	852 418	6 733	283	Deux-Sèvres	344 392	5 999	308
Gard	623 125	5 853	353	Somme	555 551	6 170	783
Haute-Garonne	1 046 338	6 309	588	Tarn	343 402	5 758	324
Gers	172 335	6 257	463	Tarn-et-Garonne	206 034	3 718	195
Gironde	1 287 334	10 000	542	Var	898 441	5 973	153
Hérault	896 441	6 101	343	Vaucluse	499 685	3 567	151
Ille-et-Vilaine	867 533	6 775	352	Wandea	539 664	6 720	283
Indre	231 139	6 791	247	Vienne	399 024	6 991	281
Indre-et-Loire	554 003	6 127	277	Haute-Vienne	353 893	5 520	201
Isère	1 094 006	7 431	533	Vosges	380 952	5 874	515
Jura	250 857	4 999	545	Yonne	333 221	7 427	453
Landes	327 334	9 242	331	Territoire de Belfort	137 408	609	102
Loir-et-Cher	314 968	6 343	291	Essonne	1 134 238	1 804	196
Loire	728 524	4 781	327	Hauts-de-Seine	1 428 881	176	36
Haute-Loire	209 113	4 977	260	Seine-Saint-Denis	1 382 861	236	40
Loire-Atlantique	1 134 266	6 815	221	Val-de-Marne	1 227 250	245	47
Loiret	618 126	6 775	334	Val-d'Oise	1 105 464	1 246	185
Lot	160 197	5 217	340	Gwadelupa	422 496	1 780	34
Lot-et-Garonne	305 380	5 361	317	Martynika	381 427	1 100	34
Lozère	73 509	5 167	185	Gujana	157 213	91 000	22
Maine-et-Loire	732 942	7 166	364	Reunion	706 300	2 510	24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zamieszczonych w *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 136 i 137, dane za 1999 rok.

Okres powojenny, aż do roku 1982, to dla departamentu czas wzmacniania pozycji prefekta i służb administracji rządowej o charakterze terytorialnym. Odbył się wtedy proces dekoncentracji władzy publicznej na poziom departamentu. Największa i zarazem najważniejsza reforma nastąpiła w 1964 roku. Tabela poniżej zestawia liczbę kompetencji prefekta oraz liczbę szefów służb w departamentach mianowanych przez prefektów, co obrazuje zakres władzy przedstawiciela rządu w departamencie.

Tabela 15. Zestawienie liczby kompetencji prefekta departamentu we Francji w roku 1964.

<i>Funkcje i działy administracji</i>	<i>Liczba kompetencji prefekta w zakresie sprawowanej funkcji lub działu administracji</i>	<i>Liczba kierowników i wyższych urzędników mianowanych przez prefekta</i>	<b>Razem</b>
rada generalna*	17	7	24
sądownictwo	45	7	52
sprawy wewnętrzne	610	67	677
obrona narodowa	59	26	85
finanse i gospodarka	75	28	103
edukacja	95	38	133
inwestycje, transport i turystyka	317	57	374
przemysł i handel	147	9	156
rolnictwo	247	25	272
praca i polityka społeczna	82	26	108
zagospodarowanie przestrzenne	136	35	171
zdrowie	217	73	290
poczta i telekomunikacja	11	1	12
<b>razem</b>	<b>2058</b>	<b>399</b>	<b>2457</b>

\* kompetencje prefekta dotyczące zasad i trybu funkcjonowania rady generalnej, na przykład zwoływanie posiedzeń.

Źródło: B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 86.

W 1964 dekoncentracja administracji centralnej została zwieńczona poprzez uporządkowanie kompetencji prefekta departamentu i wprowadzenie zasady zespolenia administracji rządowej w departamencie pod jego zwierzchnictwem, co dodatkowo wzmocniło jego pozycję i zmarginalizowało rolę wybieranej w wyborach powszechnych rady generalnej. Rok ten przyniósł radzie generalnej jedynie własne biuro organizujące pracę.<sup>540</sup> Schemat 2 przedstawia strukturę administracji publicznej we Francji na poziomie departamentu w latach 1964-1982. Nawet tak schematyczne przedstawienie organizacji władzy publicznej w departamencie obrazuje wyraźnie omnipotencję prefekta i marginalizację rady generalnej pochodzącej, bądź co bądź, z wyborów powszechnych.

Tak skrojony ustrój departamentu nie sprzyjał ukształtowaniu się poczucia przynależności obywateli do wspólnoty samorządowej, a pełne upodmiotowienie departamentu jako wspólnoty nastąpiło po wprowadzeniu reform decentralizacyjnych w 1982 roku poprzez utworzenie własnego organu wykonawczego departamentu, przekazanie ogromnej liczby kompetencji wspólnocie samorządowej oraz zniesienie

<sup>540</sup> Dekret Prezydenta Republiki nr 64-250 z 14 marca 1964 r. w sprawie kompetencji prefektów, organizacji służb państwowych w departamencie i dekoncentracji administracyjnej (J. O. z 15 marca 1964 r.).

kontroli i nadzoru prefekta nad departamentem we wszystkich wymiarach oprócz zgodności z prawem.

Dopiero ustawa z 2 marca 1982 roku w sprawie praw i wolności gmin, departamentów i regionów w pełni upodmiotowiła departament. Zgodnie z przepisami tej ustawy organem wykonawczym w departamencie jest przewodniczący rady generalnej. Prefektowi pozostawiono rolę reprezentanta rządu. Stworzenie własnego organu wykonawczego ma fundamentalne znaczenie. Tym samym departament otrzymał możliwość tworzenia własnych służb administracyjnych podporządkowanych organowi wykonawczemu. Ponadto ustawa ta zniosła nadzór prefekta nad działalnością organów departamentu we wszystkich wymiarach, oprócz kontroli sprawowanej pod kątem legalności.<sup>541</sup> Nowela konstytucyjna z 2003 r. potwierdziła zasadę wybieralności rady generalnej w wyborach powszechnych bezpośrednich oraz uczyniła z organu wykonawczego instytucję konstytucyjną.

Aktualnie, obok przepisów konstytucji (art.72-75) ustrój departamentów francuskich jest normowany przepisami zebranymi w CGCT w części trzeciej „Departament”, w księdze legislacyjnej, od art. L.3111-1 do L.3571-3 oraz w księdze wykonawczej, od art. R.3121-1 do art. R.3571-2.

Do 1982 roku większość kompetencji departamentu, jako wspólnoty terytorialnej, dotyczyła zarządzania drogami departamentalnymi oraz wykonywania zadań z zakresu polityki społecznej i inspekcji sanitarnych.<sup>542</sup> Pomimo że należały one do departamentu, były w rzeczywistości realizowane przez prefekta, czyli organ wykonawczy w departamencie. Reforma wprowadzona w 1982 roku uporządkowała i rozszerzyła zakres kompetencji departamentu. Ustawy kompetencyjne z 7 stycznia 1983 oraz z 22 lipca 1983 sprecyzowały podział kompetencji pomiędzy trzy szczeble zdecentralizowanych wspólnot terytorialnych. Od tego czasu do zadań własnych departamentu należy:

- utrzymanie, jak przed reformą, dróg departamentalnych, których w całej Francji jest 380 tysięcy kilometrów<sup>543</sup>; w 1998 roku departamenty wydały na realizację tych zadań 60 miliardów franków,<sup>544</sup>
- prowadzenie zadań związanych z polityką i opieką społeczną, w tym zapewnianie transferów środków przeznaczonych na wszelkiego rodzaju

---

<sup>541</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 98.

<sup>542</sup> F. Dreyfus, F. d'Arcy, op. cit., s. 334.

<sup>543</sup> Ibidem, s. 334.

<sup>544</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 59.

świadczenia społeczne<sup>545</sup>. Źródłem finansowania świadczeń są dochody własne departamentu, środki pochodzące z budżetu centralnego jako udział departamentu w dochodach z podatków powszechnych, ogólna dotacja decentralizacyjna (*dotation globale de décentralisation*) oraz transfery z gmin; tabela 16 przedstawia zestawienie świadczeń społecznych realizowanych przez departamenty i państwo;

- prowadzenie zadań związanych z zapewnieniem ochrony zdrowia mieszkańców związanej z ochroną przeciwepidemiologiczną,
- budowa i utrzymanie gimnazjów (*collèges*), z wyłączeniem zadań dotyczących nadzoru pedagogicznego, dydaktyki i zatrudniania nauczycieli,
- tworzenie i zarządzanie portami morskimi handlowymi i rybackimi; w wyniku reform lat osiemdziesiątych państwo przekazało departamentom w sumie dwieście tego typu portów, z wyjątkiem siedmiu największych mających znaczenie dla interesu państwowego,
- organizowanie transportu szkolnego poza gminami miejskimi.<sup>546</sup>

Ponadto do kompetencji departamentu należy możliwość tworzenia i finansowania programów pomocowych dla gmin wiejskich z terenu departamentu skierowanych na wsparcie inwestycji na wsiach oraz koordynacja przygotowywania międzygminnych planów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego (*chartes intercommunales de développement et d'aménagement*).<sup>547</sup> Zadaniem departamentu jest również organizowanie i finansowanie transportu publicznego pomiędzy gminami.<sup>548</sup> Zgodnie z zasadą domniemania kompetencji ogólnej, departament może prowadzić wszystkie inne sprawy w departamencie niezastrzeżone dla pozostałych wspólnot terytorialnych i państwa. Podstawowym celem reformatorów z 1983 roku pracujących nad przekazaniem kompetencji z poziomu centralnego na szczebel departamentu było to, aby stał się on szczeblem samorządowym zapewniającym swoiste połączenie pomiędzy przestrzenią wiejską i miejską. Stąd w ramach swoich kompetencji wykonuje on zadania związane z rozwojem gmin w departamencie, a także komunikacją międzygminną. W zamyśle ten szczebel podziału terytorialnego miał stać się kompetencyjnym gwarantem zrównoważonego rozwoju gmin i zapewniać solidarność gmin bogatych i biednych.<sup>549</sup> Dlatego też na poziomie departamentu usytuowano kompetencje związane z pomocą społeczną. Zauważyć tu należy, że zadania

<sup>545</sup> F. Dreyfus, F. d'Arcy, op. cit., s. 335.

<sup>546</sup> Ibidem, s. 336-339.

<sup>547</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 61.

<sup>548</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 102.

<sup>549</sup> J. Bourdon, op. cit., [in:] *La décentralisation...*, s. 369.

wykonywane przez tę wspólnotę terytorialną z zakresu pomocy społecznej pociągają za sobą to, iż właśnie na tym poziomie znajdują się ogromne zasoby finansowe przeznaczone na transfery socjalne: budżety departamentów są we Francji o blisko połowę większe od budżetów gminnych i trzy razy większe od budżetów regionalnych.<sup>550</sup> Reforma decentralizacyjna z lat osiemdziesiątych XX wieku nadała departamentowi funkcję instytucji zapewniającej lokalną solidarność społeczną (wyrównywanie różnic między gminami). Świadczą o tym nie tylko kompetencje związane z pomocą społeczną (tabela 16), co wiąże się zarówno z finansowaniem, jak i tworzeniem służb socjalnych i ośrodków pomocy społecznej, ale również obejmujące organizację transportu publicznego ponadgminnego, transport szkolny oraz tworzenie i utrzymywanie gimnazjów. Z drugiej strony kumulacja tego typu zadań w departamencie może prowadzić do napięć i negatywnej konkurencji pomiędzy gminami. Właśnie ta rola departamentu sugeruje, że obecna we francuskim ustroju terytorialna zasada niezależności szczebli wspólnot terytorialnych została zachwiana przy tworzeniu relacji gmina – departament. Władze tego drugiego, zamiast pełnić funkcję regulatora stosunków międzygminnych, mogą tworzyć system reglamentujący dobra i usługi publiczne.<sup>551</sup>

Tabela 16. Świadczenia społeczne wypłacane przez departament i państwo.

Rodzaj świadczenia	Państwo	Departament
zasiłki na dzieci		miesięczne zasiłki na dzieci, zasiłki dla kobiet pracujących na koszty żłobka lub przedszkola
zasiłki rodzinne	zasiłki dla imigrantów	zasiłki mieszkaniowe
zasiłki dla osób starszych	zasiłki mieszkaniowe	zasiłki związane z utrzymaniem (koszty posiłków i pobyt w domach opieki)
zasiłki dla osób niepełnosprawnych	zasiłek pielęgnacyjny, zasiłek związany z przysposabianiem zawodowym	zasiłki związane z utrzymaniem w specjalistycznych ośrodkach opieki
zasiłki zdrowotne	zasiłki dla osób nieubezpieczonych, koszty transportu alkoholików i narkomanów-	zasiłki dla osób ubezpieczonych
zasiłki dla osób wykluczonych społecznie	koszty pobytu w ośrodkach	zasiłki mieszkaniowe dla osób czasowo bezdomnych
zasiłki związane z adaptacją społeczną	80% zasiłku dla osób zaczynających pracę <sup>552</sup>	20% zasiłku dla osób zaczynających pracę

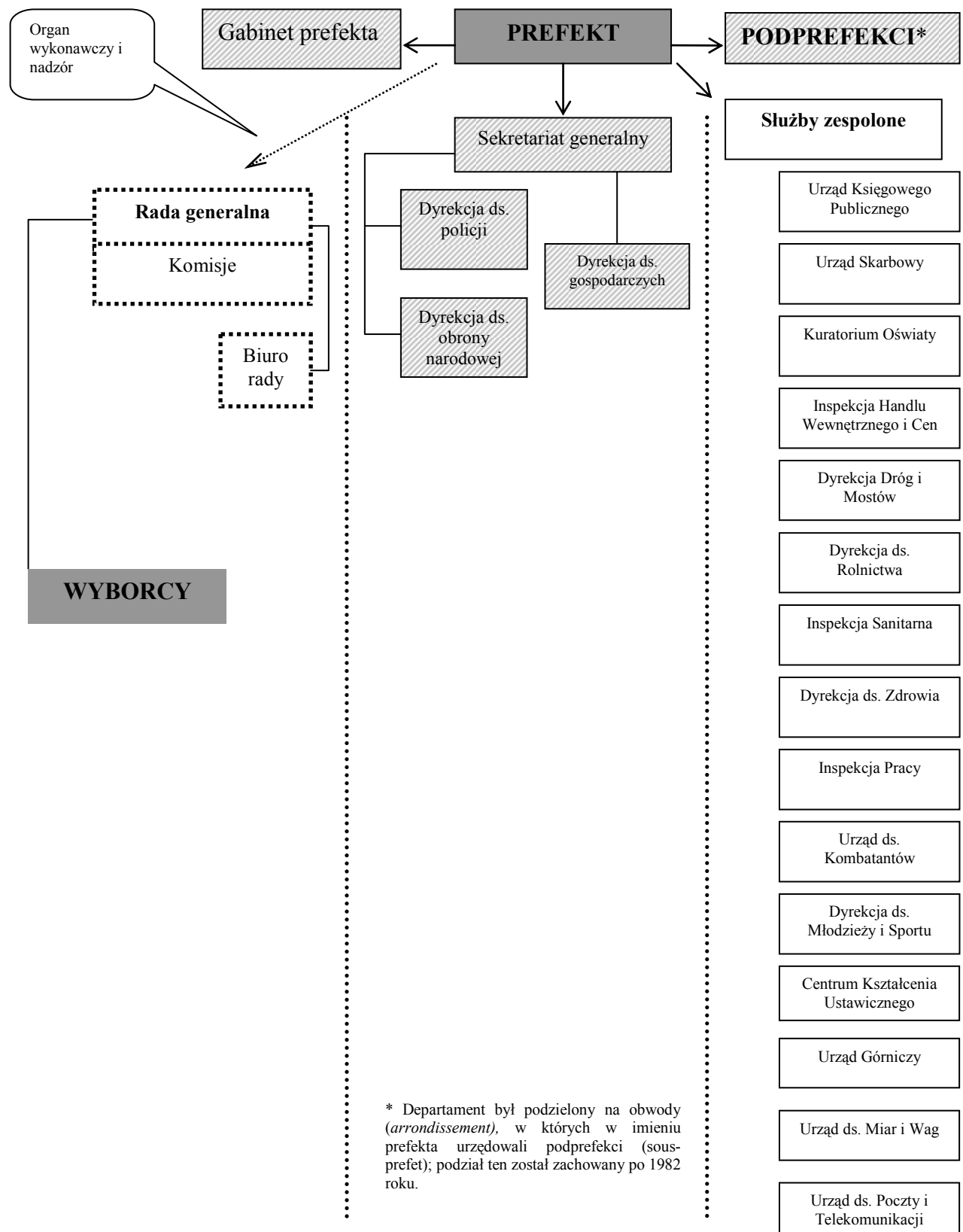
Źródło: E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2000, s. 62.

<sup>550</sup> A. Mabileau, op. cit., s. 58.

<sup>551</sup> Ibidem, s. 62.

<sup>552</sup> We Francji istnieje system subsydiowania zatrudnienia, zwłaszcza osób młodych. Przedsiębiorca, tworząc miejsce pracy, jest zobowiązany do opłacania części składek za pracownika, natomiast pracownik otrzymuje tzw. pensję minimalną (*revenu minimum d'insertion*) wypłacaną przez państwo i departament.

Schemat 2. Schemat administracji departamentalnej we Francji w latach 1964-1982.



źródło: G. Dupuis i in., *Organigrammes des institutions française*, Paris 1971, s. 126.

## 5.2. Instytucje, organy departamentu i ich kompetencje

W tym punkcie przedstawione zostaną instytucje demokracji bezpośredniej ustanowione w departamentach francuskich (wybory powszechne, referendum, inne instytucje demokracji lokalnej), a także organy departamentalne i ich kompetencje.

### 5.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej

Od 1871 roku rada generalna w departamencie wybierana jest w wyborach powszechnych większościowych w dwóch turach na sześcioletnią kadencję. Co trzy lata odnawiana jest połowa składu rady.<sup>553</sup> Radni wybierani są w ramach okręgów wyborczych tworzonych na potrzeby wyborów do rad generalnych, noszących nazwę kantonów, stąd wybory te nazywają się kantonalnymi (*élections cantonales*). Jeden radny wybierany jest w jednym kantonie, średnio na departament przypada trzydzieści dziewięć kantonów.<sup>554</sup> Departamenty są dzielone na kantony dekretem Rady Ministrów, stąd ich liczba jest zmienna (w roku 1989 kantonów było 3 808,<sup>555</sup> a w 1997 roku było ich już 4 034)<sup>556</sup>. Jedynym ograniczeniem modyfikacji granic i liczby kantonów jest zasada, że rząd nie może dokonywać zmian na rok przed wyborami.<sup>557</sup> Tak konstruowana geografia wyborcza pociąga za sobą możliwość dokonywania pewnego rodzaju manipulacji przedwyborczych, a także ma wpływ na niską legitymizację radnych generalnych w departamentach zurbanizowanych. To właśnie ze względu na

<sup>553</sup> L. François, op. cit., s. 113. W 1990 roku zmieniono ten system, po to by wybory kantonalne i regionalne odbywały się w tym samym czasie, oraz w celu zaprzestania głosowań „rotacyjnych”. Dlatego mandaty radnych wybranych w 1985 roku zostały wydłużone o jeden rok do 1992, a mandaty radnych wybranych w 1994 roku zostały ograniczone do czterech lat (wybory w 1998). Kolejne wybory, które odbyły się w 1998 roku, wspólnie z wyborami regionalnymi, miały polegać na wybraniu pełnych składów rad generalnych, lecz w 1994 roku znów zmieniono zasady ordynacji przywracając system rotacyjny. W rezultacie również mandaty radnych wybranych w 1994r. wydłużono do 7 lat, do 2001r. Następnie w 2005 roku uchwalono ustawę, która przeniosła wybory kantonalne z 2007 roku, na 2008, z tych samych powodów, co wybory gminne. W rezultacie w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku i na początku XXI (rok 2001 i 2008) wybory do rad generalnych nie odbywały się w cyklach sześcioletnich:

Rok wyborów	skład rady (I/II)	długość mandatu	
1982	II	6 lat	(1982-1988)
1985	I	7 lat	(1985-1992)
1988	II	6 lat	(1988-1994)
1992	I	6 lat	(1992-1998)
1994	II	7 lat	(1994-2001)
1998	I	6 lat	(1998-2004)
2001	II	7 lat	(2001-2008)
2004	I	6 lat	(2004-2010)

Wszystkie te zabiegi miały prowadzić do zwiększenia frekwencji wyborczej poprzez organizowanie wyborów kantonalnych bądź to z wyborami regionalnymi, bądź z wyborami gminnymi.

<sup>554</sup> R. Dosière, J.-C. Fortier, J. Mastias, *Le nouveau Conseil Général*, Paris 1985, s. 14.

<sup>555</sup> Y. Gaudemet, *Les élections locales*, Paris 1991, s. 99.

<sup>556</sup> E. Vital-Durand, op. cit. s. 55.

<sup>557</sup> Y. Gaudemet, op. cit., s. 100.



rozwój miast władze zwiększają wciąż liczbę kantonów w celu zapewnienia reprezentatywności rozumianej tutaj jako stosunek liczby uprawnionych do głosowania do liczby wybieranych radnych w departamencie. Chcąc zapewnić reprezentatywność w takim wymiarze zatracą się jednak reprezentatywność terytorialną radnych generalnych w ramach ośrodka miejskiego, ponieważ niestabilność granic kantonów powoduje, że radny nie reprezentuje społeczności potrafiącej zidentyfikować bez przeszkód swoją tożsamość terytorialną. Rada Stanu w swoim orzecznictwie wskazuje, że podział na kantony powinien co do zasady pokrywać się z granicami jednej lub kilku gmin „ze względu na konieczność zapewnienia dobrej organizacji i dobrego funkcjonowania władzy publicznej”, ale w tym samym orzeczeniu stwierdza, że „odstępstwa od tej zasady uzasadnione są ze względu na interes ogólny”<sup>558</sup>, a za taki jest bez wątpienia w republikańskiej Francji uważana konieczność zapewnienia, aby każdy głos ważył tyle samo w trakcie wyborów powszechnych. Natomiast w departamentach, w których dominują gminy wiejskie, wyborcy są bardziej związani z radnym, a relacja ta jest o wiele silniejsza niż w miastach i wzmocniona przez większościowy system wyborczy. Z tego też powodu frekwencja wyborcza w departamentach wiejskich w trakcie wyborów kantonalnych jest z zasady wyższa niż w silnie zurbanizowanych. Radny generalny wybierany w kantonie składającym się z gmin wiejskich jest postrzegany jako „nasz człowiek w departamencie”,<sup>559</sup> a wybory są silnie spersonifikowane i mniej identyfikowane z partiami politycznymi. Natomiast radny uzyskujący swój mandat w kantonie miejskim jest głównie kojarzony i oceniany przez wyborców jako członek ugrupowania politycznego.<sup>560</sup>

Wybory do rad generalnych są większościowe i odbywają się w dwóch turach. Druga tura jest organizowana, jeżeli w pierwszej nikt nie zdobędzie bezwzględnej większości głosów wyborców uczestniczących w wyborach, przy czym większość ta musi stanowić co najmniej jedną czwartą wyborców uprawnionych do głosowania w kantonie. Konsekwencją tego warunku, przy niskiej frekwencji wyborczej, jest zwykle konieczność organizowania drugiej tury. Do drugiej tury przechodzą ci kandydaci, którzy w pierwszej uzyskali co najmniej 10% głosów wyborców.<sup>561</sup>

---

<sup>558</sup> *Orzeczenie Rady Stanu z 18 listopada 1977 roku w sprawie gminy Fontenay-sous-Bois*, Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat, Paris 1978, s. 448.

<sup>559</sup> Pojawia się nawet określenie „dobrego wujka” (*un bon père de famille*). R. Dosière, J.-C. Fortier, J. Mastias, op. cit., s. 35.

<sup>560</sup> D. Hoeffel, *Les élections cantonales. Le département reste un échelon stable*, „Pouvoirs locaux” nr 37, 1998, s. 10.

<sup>561</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 56.

W przypadku otrzymania takiej samej liczby głosów przez dwóch lub więcej kandydatów radnym zostaje najstarszy wiekiem (art. 193 kodeksu wyborczego).

Wybory do rad generalnych, ze względu na większościowy system wyborczy, nie są objęte parytetem podziału mandatów pomiędzy kobiety i mężczyzn. W konsekwencji w organach tych zasiada bardzo mało kobiet, jednak widać tendencję wzrostową ich udziału w ogólnej liczbie radnych generalnych. Tabela 17 ilustruje to zjawisko na przykładzie trzech rund wyborczych, do rad generalnych, w 1998, 2001 i 2004 roku.

Tabela 17. Liczba kobiet posiadających mandat radnego w radach generalnych w latach 1998, 2001 i 2004.

Wybory w 1998 roku			Wybory w 2001 roku			Wybory w 2004 roku		
liczba wybranych radnych	w tym kobiety	%	liczba wybranych radnych	w tym kobiety	%	liczba wybranych radnych	w tym kobiety	%
<b>2045</b>	<b>175</b>	<b>8,6</b>	<b>1932</b>	<b>189</b>	<b>9,8</b>	<b>2034</b>	<b>222</b>	<b>10,9</b>

Źródło: M.-J. Zimmermann, *Parité et mode de scrutin: confronter l'égalité*, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport pour le Premier Ministre, 2004, s. 17.

Uprawnieni do głosowania są obywatele francuscy, którzy w dniu głosowania ukończyli osiemnasty rok życia i cieszą się pełnią władz publicznych. Bierne prawo wyborcze posiadają osoby osiemnastoletnie, a o mandat nie może ubiegać się osoba, która pełni funkcję rzecznika praw obywatelskich, prefekta, podprefekta i innego wysokiego urzędnika w prefekturze, sędziego sądu powszechnego i administracyjnego, a także oficer oraz funkcjonariusz policji, księgowy publiczny oraz dyrektor dyrekcji departamentalnej i innych służb zdekoncentrowanych. W wyborach kantonalnych nie mogą brać udziału obywatele Unii Europejskiej mieszkający na stałe w departamencie. Radni generalni są członkami kolegium elektorskiego wybierającego senatorów, a więc decydują o składzie parlamentu krajowego. Przyznanie praw wyborczych osobom nieposiadającym obywatelstwa francuskiego naruszyłoby interes narodowy. Do roku 2000 dopuszczone było wystawianie tego samego kandydata w wielu kantonach,<sup>562</sup> ustawa nr 2000-629 z 7 lipca 2000 r. o zakazie kandydowania w wyborach kantonalnych w kilku kantonach ukróciła ten proceder zakazując jednoznacznie wystawiania tego samego kandydata w więcej, niż jednym kantonie.<sup>563</sup>

Na poziomie departamentu większościowy system wyborczy sprzyja umacnianiu się dwublokowego systemu partii politycznych. Bipolaryzacja francuskiej

<sup>562</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 56.

<sup>563</sup> Ustawa nr 2000-629 z 7 lipca 2000 r. o zakazie kandydowania w wyborach kantonalnych w kilku kantonach (J. O. z 8 lipca 2000 r.).

sceny politycznej na poziomie krajowym, sprowadzająca się do tworzenia bloku partii lewicowych i partii prawicowych, jest odzwierciedlana w wynikach wyborów lokalnych, czemu na poziomie departamentu sprzyja stosowany większościowy system wyborczy. Normą jest więc, że na liście wyborczej są tylko dwa nazwiska, choć w części kantonów wystawianych jest trzech lub czterech kandydatów.<sup>564</sup>

Ponadto, o czym wspomiano wcześniej, wybory do rad generalnych odbywają się w określonych ramach geografii administracyjno-politycznej poprzez tworzenie dość sztucznych obwodów wyborczych, co stawia pod znakiem zapytania legitymizację radnych generalnych, których mieszkańcy raczej nie identyfikują ze wspólnotą terytorialną zwłaszcza w miastach, ponieważ ci nie reprezentują ogółu mieszkańców, których łączą więzi niezbędne do zdefiniowania terytorium jako wspólnoty.

Zwrócić należy także uwagę, że pomimo wymiany co trzy lata połowy składu rady generalnej większość osób zasiadających w niej, w tym przewodniczący, zachowują swój mandat dłużej (około 80% kandydatów jest wybierana ponownie na stanowisko radnego<sup>565</sup>). Do zmiany większości dochodzi raczej w cyklach sześcioletnich. Uważa się, że wyborcy w ten sposób racjonalizują i stabilizują władzę na poziomie departamentu.<sup>566</sup>

W okresie Piątej Republiki wybory kantonalne odbywały się piętnaście razy, co trzy lata, z tym że w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, a także na początku XXI wieku, ze względu na reformę systemu wyborczego, a potem jej zarzucenie, terminy wyborów nie były regularne. To, co było we Francji charakterystyczne dla wyborów kantonalnych, to dość stała i niska frekwencja wyborcza w porównaniu z innymi, zwłaszcza gminnymi. Niska frekwencja potwierdza słabszą legitymizację radnych generalnych i brak ich utożsamiania przez wyborców ze wspólnotą terytorialną. Wybory do rad generalnych są łączone z wyborami do rad gminnych lub regionalnych, po to by frekwencja była wyższa. Jednak dane statystyczne pokazują, że to frekwencja wyborcza do rad generalnych utrzymuje się. Wykres 4 przedstawia frekwencję wyborczą w wyborach kantonalnych w okresie Piątej Republiki.

Rozkład głosów wyborców pomiędzy lewicę a prawicę w departamentach odzwierciedla zwykle krajowe nastroje wyborcze. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych w wyborach kantonalnych zwyciężali gaulliści i prawica, pod koniec lat siedemdziesiątych prym wiodła lewica. Wybory w 1982 roku odbyły się kilka dni po

---

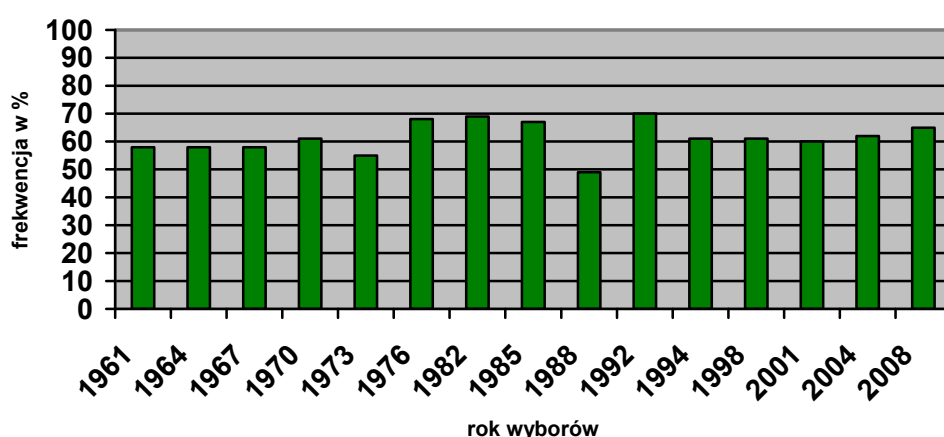
<sup>564</sup> R. Dosière, J.-C. Fortier, J. Mastias, op. cit., s. 35.

<sup>565</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>566</sup> A. Mabileau, op. cit., s. 59.

ogłoszeniu ustawy decentralizacyjnej z 2 marca 1982 r. Lewica straciła w nich dużo miejsc w radach generalnych. Do uchwalenia tej ustawy nie doszłoby, gdyby wybory miały miejsce wcześniej, ponieważ *gros* członków parlamentu łączyło mandat deputowanego krajowego i radnego generalnego (kumulacja mandatów), a lewicowa większość nie chciała wzmacniać pozycji prawicy w zreformowanych instytucjach lokalnych.<sup>567</sup> Dominacja ugrupowań prawicowych utrzymywała się także w latach dziewięćdziesiątych. Największy spadek poparcia lewica zanotowała w 1994 roku: była w stanie rządzić samodzielnie tylko w dwudziestu departamentach.<sup>568</sup>

Wykres 4. Frekwencja wyborcza w wyborach kantonalnych w okresie Piątej Republiki (pierwsza tura).



Źródło: [www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier\\_actualite/cantonaes/abstention.shtml](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/cantonaes/abstention.shtml) (26 lutego 2005) oraz *Le Monde* z 10 marca 2008r.

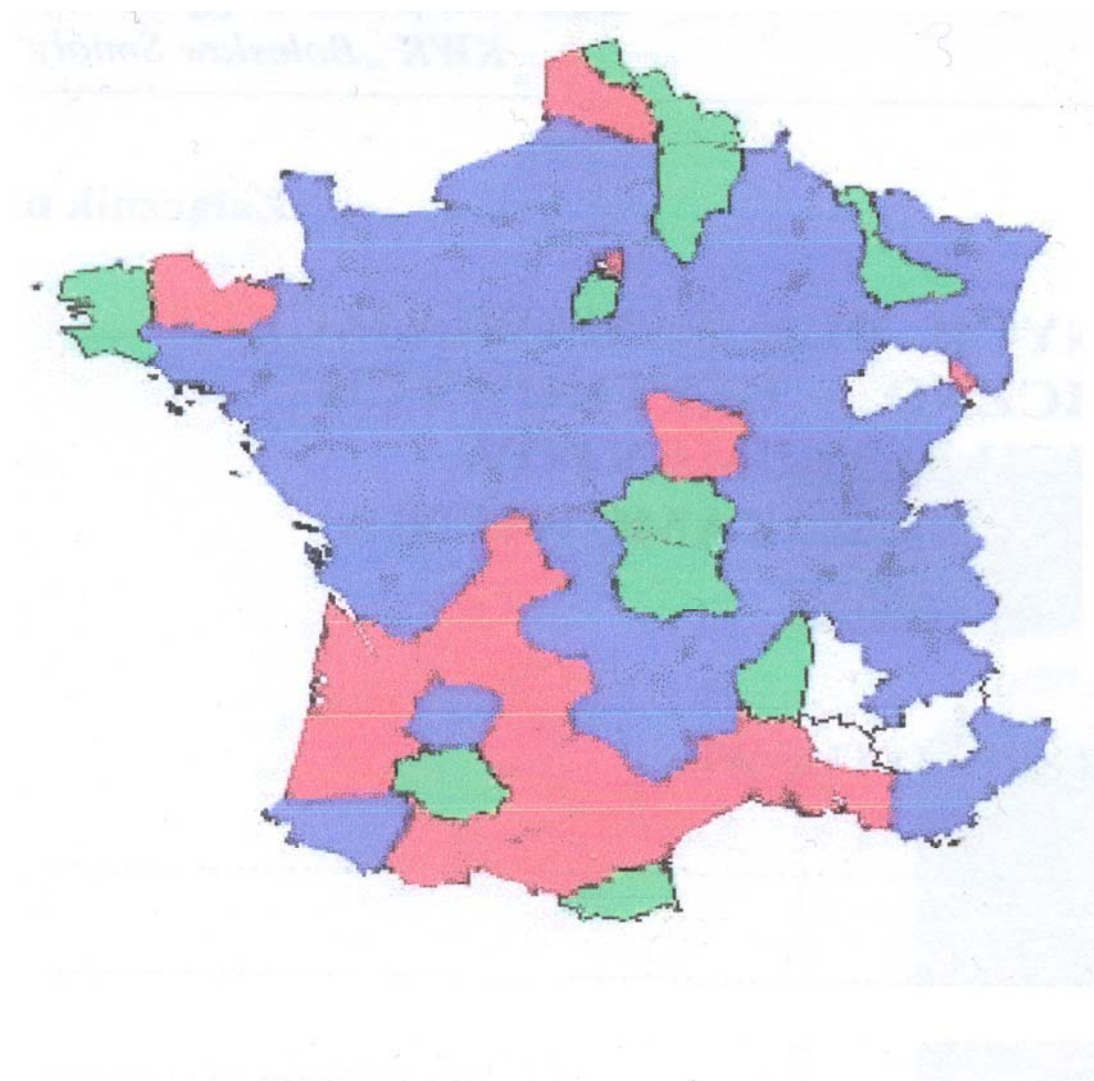
W wyborach w roku 1998 lewica zaczęła odzyskiwać miejsca w radach generalnych (mapa 2). Zdobyła przewagę w dziesięciu departamentach, w których do tej pory rządziła prawica. Tradycyjnie lewica zwyciężyła w departamentach południowo-zachodnich (Gers i Pireneje Wschodnie) i w masywie centralnym (Ardèche, Puy-de-Dôme, Allier) oraz, jak zwykle, we wschodniej części regionu paryskiego (Essone) i na północnym wschodzie. Prawica natomiast w roku 1998 zwyciężyła w pozostałej części kraju. Zamieszczona poniżej mapa przedstawia departamenty francuskie po wyborach kantonalnych w 1998 r. z uwzględnieniem departamentów, w których lewica przejęła większość po rządach prawicy.<sup>569</sup>

<sup>567</sup> E. Giuily, op. cit., [in:] *Le gouvernement...*, s. 120.

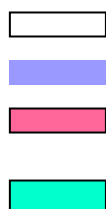
<sup>568</sup> D. Hoeffel, op. cit., s. 10.

<sup>569</sup> Zauważyć tu na leży, że liczba mandatów w radzie generalnej zależy od liczby kantonów; wobec tego przy parzystej liczbie mandatów istnieje prawdopodobieństwo zrównania się mandatów zdobytych przez prawicę i lewicę (zgodnie z zasadą: na jeden kanton przypada jeden mandat).

Mapa 2. Rozkład mandatów zdobytych przez prawicę i lewicę w wyborach kantonalnych w roku 1998 we Francji.



**Miejsca w radach generalnych w departamentach 1998 rok**



prawica/lewica - równa liczba miejsc

większość prawica

większość lewica

większość lewica (poprzednio prawica)

Korsyka: zwycięstwo prawicy

Źródło: <http://pedagogie.ac-toulouse.fr/histgeo/citoyen/canton/canto04.htm>, (26 lutego 2005 r.).

Wybory kantonalne, które odbyły się w marcu 2001 roku, umocniły pozycję lewicy, która zdobyła większość w kolejnych sześciu, prawicowych do tej pory, departamentach. Sama tylko Partia Socjalistyczna zdobyła w skali kraju ponad 22,2% głosów. Tabela 18 przedstawia procentowy udział poszczególnych ugrupowań, które wystawiały kandydatów w wyborach kantonalnych w 2001 r. Ugrupowania polityczne na poziomie departamentów również tworzą bloki wyborcze, dlatego w tabeli zestawiono dane odpowiednio dla bloków tworzonych przez radnych generalnych w układzie dychotomicznego podziału francuskiej sceny politycznej na lewicę i prawicę. W tabeli przyjęto również nazewnictwo z oryginalnego opracowania znajdującego się na stronie internetowej francuskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dlatego tam, gdzie źródło nie podaje konkretnej nazwy partii politycznej, trudno jest określić, która z nich należy do poszczególnych kategorii, oprócz tych oczywistych (na przykład socjaliści to Partia Socjalistyczna, a komuniści to Partia Komunistyczna). Ta uwaga dotyczy zwłaszcza rozlicznych we Francji frakcji i ugrupowań lewicowych i ekologicznych. W przypadku konieczności rozwinięcia skrótów nazw partii, znajduje się ono w przypisach.

Przedostatnie wybory do rad generalnych odbyły się 21 marca (pierwsza tura) i 28 marca (druga tura) 2004 roku. Wybory te przyniosły kolejne umocnienie partii lewicowych, kolejne jedenaście departamentów przestało być rządzone przez prawicę<sup>570</sup>. Od końca lat dziewięćdziesiątych widać wyraźnie tendencję umacniania się ugrupowań lewicowych w radach generalnych. Mapa 3 ilustruje, jak po wyborach kantonalnych w 2004 roku rozkładają się we Francji wpływy poszczególnych bloków politycznych z przedstawieniem przewagi mandatów w blokach lewicowym i prawicowym, to znaczy z wymienieniem partii, która zdobyła największą liczbę mandatów w wyborach kantonalnych w poszczególnych departamentach. Tabela 19 przedstawia rozkład liczbowy i procentowy głosów oddanych w tych wyborach kantonalnych na poszczególne partie w skali kraju. Uwaga dotycząca nazw ugrupowań politycznych sporządzona powyżej ma zastosowanie i do tego zestawienia danych.

---

<sup>570</sup>

[www.francepolitique.free.fr/cantonaes2004.htm](http://www.francepolitique.free.fr/cantonaes2004.htm) (26 lutego 2005 r.).

Tabela 18. Wyniki ugrupowań politycznych w wyborach kantonalnych w roku 2001.

Ugrupowanie	% głosów
Skrajna lewica	0,7
Komuniści (PC)	9,8
MRC <sup>571</sup>	0,4
Socjaliści (PS)	22,2
Radykalna lewica	1,2
Pozostała lewica	6,1
Zieloni	5,9
Pozostali ekolodzy	0,5
<b>Razem lewica:</b>	<b>46,8</b>
MNR <sup>572</sup>	3,0
CPNT <sup>573</sup>	0,4
RPR	12,5
UDF	9,2
DL	3,0
RPF <sup>574</sup>	1,2
pozostała prawica	16
<b>Razem prawica</b>	<b>45,3</b>
FN	6,9
Niezrzeszeni	0,4
Partie regionalne	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych zamieszczonych na stronie internetowej [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

Tabela 19. Głosy oddane w wyborach kantonalnych w 2004 r. na poszczególne ugrupowania w skali całej Francji.

Partia lub blok wyborczy	Liczba oddanych głosów	% oddanych głosów
Skrajna lewica	367 817	2,99
Komuniści	957 223	7,79
Socjaliści	3 226 525	26,25
Radykalna lewica	156 305	1,27
Pozostała lewica	740 521	6,03
Zieloni	502 142	4,09
Pozostali ekolodzy	48 838	0,40
<b>Razem lewica:</b>	<b>5 999 371</b>	<b>48,82</b>
CPNT	17 786	0,14
UMP	2 574 331	20,95
UDF	584 587	4,76
pozostała prawica	1 396 741	11,36
<b>Razem prawica</b>	<b>3 176 704</b>	<b>37,21</b>
FN	1 490 315	12,13
skrajna prawica	44 251	0,36
Niezrzeszeni	132 883	1,08
Partie regionalne	50 143	0,41
<b>razem</b>	<b>12 290 408</b>	<b>100</b>

Źródło: [www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3\\_elections/b32\\_resultats/can2004\\_FE\\_T1/](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections/b32_resultats/can2004_FE_T1/). (26 lutego 2005 r.).

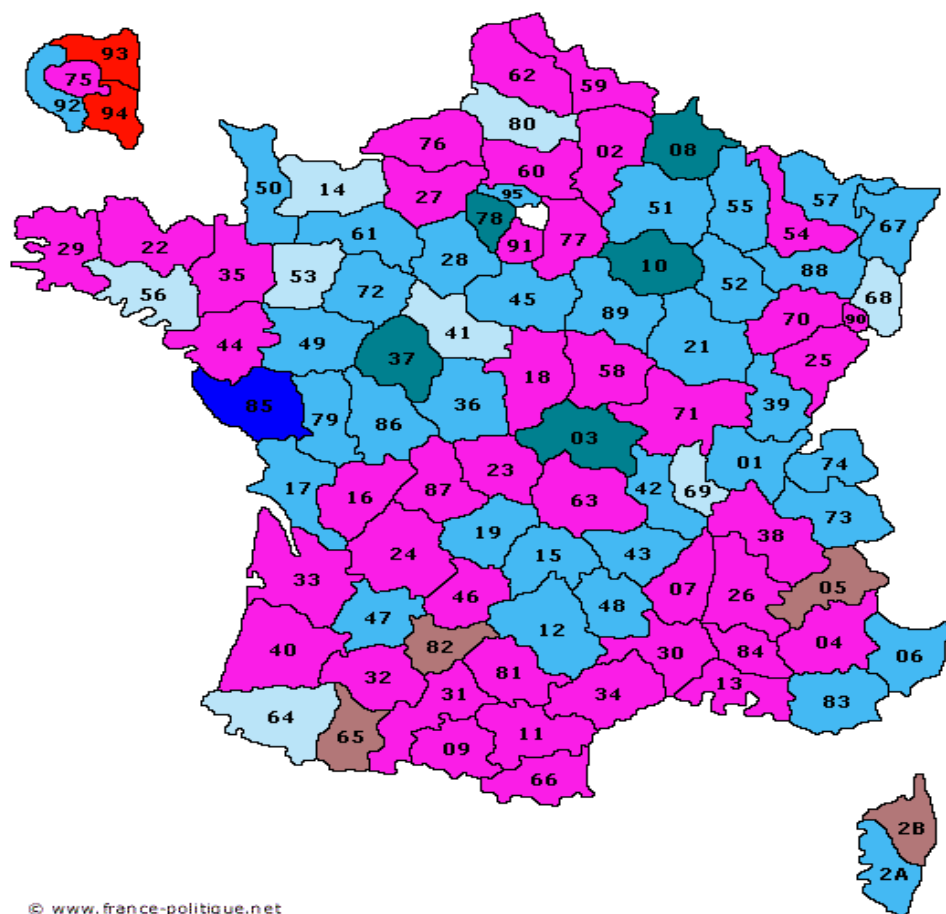
<sup>571</sup> *Mouvement Républicain et Citoyen*, partia lewicowa. Cf. [www.francepolitique.free.fr](http://www.francepolitique.free.fr) (4 grudnia 2006 r.).








<sup>572</sup> *Mouvement National Républicain* (Ruch Narodowo-Republikański), partia założona w 1999 roku przez Bruna Mégreta, nacjonalistyczna i antyeuropejska. Cf. [www.m-n-r.net](http://www.m-n-r.net) (26 lutego 2005 r.).

<sup>573</sup> *Chasse, pêche, nature, tradition*; Ugrupowanie, które za swój cel uważa obronę interesów korporacji myśliwych, a zwłaszcza działa na rzecz umożliwienia organizowania polowań bez ograniczeń. Cf. [www.francepolitique.free.fr/PCPNT.htm](http://www.francepolitique.free.fr/PCPNT.htm) (26 lutego 2005 r.).

<sup>574</sup> *Rassemblement pour la France*. Konserwatywna partia prawicowa założona w 1999 roku przez Charlesa Pasqua, antyeuropejska, Cf. [www.francepolitique.free.fr/PRPF.htm](http://www.francepolitique.free.fr/PRPF.htm) (26 lutego 2005 r.).

Mapa 3. Departamenty rządzone przez poszczególne partie polityczne po wyborach kantonalnych w 2004 r.



lewica		prawica	
	Komuniści		UDF
	Socjaliści		UMP
	Pozostali		MPF
			Pozostali
32 – numer departamentu			

Źródło: [www.francepolitique.free.fr/cantonaes2004.htm](http://www.francepolitique.free.fr/cantonaes2004.htm) (26 lutego 2005 r.).



Ostatnie wybory kantonalne odbyły się we Francji 9 marca 2008r. (pierwsza tura) i 16 marca 2008r. (druga tura). Odbyły się w połowie kantonów (2014). W kontekście poliycznym miały taki sam wymiar, jak wybory gminne: stanowiły barometr popularności prezydenta Sarkozy'ego i polityki ekonomicznej prowadzonej przez prawicowy rząd UMP François Fillona. Miały taki sam rezultat, jak wybory gminne: w skali kraju kandydaci Partii Socjalistycznej zdobyli 51,2% głosów, UMP 44%, MoDem 3%, pozostałe głosy rozłożyły się na partie skrajnej lewicy i prawicy. Po pierwszej turze i drugiej lewica zdobyła większość w 60 departamentach. PS zdobyła większość również w departamentach, które do tej pory były uważane za bastiony prawicy: Ain, les Deux Sèvres, ale również komunistów (Seine-Saint-Denis). Od 1998 roku liczba departamentów rządzonych przez Partię Socjalistyczną sukcesywnie wzrasta. Frekwencja wyborcza wyniosła 65% i jest porównywalna do tej z roku 2001.<sup>575</sup>

Warto także zwrócić uwagę, że scena polityczna departamentu, oprócz wymiaru politycznego *sensu stricto*, posiada również wymiar korporacyjny. Radni generalni zrzeszeni są w stowarzyszeniu pod nazwą *Union des conseillers généraux de France* (Francuski Związek Radnych Generalnych), które dba o ich interesy i ma ogromny wpływ na politykę na szczeblu krajowym, zważywszy na to, że część radnych generalnych posiada również mandat senatora.<sup>576</sup>

Do roku 2003 jedyną formą demokracji bezpośredniej na poziomie departamentu we Francji były wybory do rad generalnych. Nowela konstytucyjna z marca 2003 r. wprowadziła możliwość organizowania referendum departamentalnego (art.72 konstytucji), a szczegółowe zasady jego organizowania określiła ustawa w sprawie referendum lokalnego uchwalona w sierpniu 2004 r. Zasady organizowania referendum w departamencie są takie same jak, w gminach, z tym że w referendum na poziomie departamentu mogą brać udział tylko osoby posiadające obywatelstwo francuskie (art. L.1112-11 CGCT). Referendum departamentalne:

- może być przeprowadzone z inicjatywy organów departamentu (art. L.1112-1 CGCT);

---

<sup>575</sup> Fragment został opracowany na podstawie informacji zawartych w *Le Monde* z 10, 11 i 17 marca 2008r. oraz w *Le Figaro* z 10, 11 i 17 marca 2008r.

<sup>576</sup> [www.carrefourlocal.org/breves\\_jour/040330.html](http://www.carrefourlocal.org/breves_jour/040330.html) oraz [www.ucgf.org/vade.asp](http://www.ucgf.org/vade.asp); (26 lutego 2005 r.).

- pod referendum może być poddany projekt uchwały rady generalnej dotyczący zadań wchodzących w zakres kompetencji departamentu (art. L.1112-1 CGCT);
- przewodniczący rady generalnej może wystąpić do rady z wnioskiem o poddanie pod referendum projektu jego zarządzenia dotyczącego zadań wchodzących w zakres kompetencji departamentu, z wyjątkiem decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (art. L.1112-2 CGCT);
- termin, tryb i zasady przeprowadzenia referendum określa rada generalna odrębnie dla każdej inicjatywy referendalnej; referendum nie może odbyć się wcześniej, niż dwa miesiące po przekazaniu prefektowi uchwały rady o zorganizowaniu referendum; uchwała rady o zorganizowaniu referendum musi określać termin, tryb, zasady przeprowadzenia referendum oraz projekt uchwały mającej być przedmiotem referendum (art. L. 1112-3 CGCT);
- od otrzymania uchwały rady generalnej o zorganizowaniu referendum, prefekt ma 10 dni na przekazanie jej do sądu administracyjnego, jeżeli uzna, że jest ona niezgodna z prawem; prefekt może dodatkowo wnioskować do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum (art. L. 1112-3 CGCT);
- sąd administracyjny rozstrzyga o zasadności wstrzymania wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku prefekta; jeżeli przedmiotem referendum ma być sprawa dotycząca praw i wolności obywatelskich, sąd administracyjny rozstrzyga w ciągu 48 godzin o zasadności wniosku prefekta o zawieszeniu jej wykonania (art. L. 1112-3 CGCT);
- prefekt, w ciągu piętnastu dni od otrzymania uchwały rady generalnej o organizacji referendum, powiadamia o jej treści merów gmin położonych w departamencie; za organizację referendum odpowiadają merowie (art. L.1112-4 CGCT); departament zwraca gminom koszty organizacji referendum (art. L. 1112-5 CGCT);
- referendum w departamencie nie może być zorganizowane później niż na sześć miesięcy przed wyborami kantonalnymi, podczas prowadzenia konsultacji w sprawie zmiany granic departamentu, podczas kampanii wyborczej i w dniu wyborów do rad wspólnot terytorialnych, do parlamentu, do Parlamentu Europejskiego, prezydenta, podczas kampanii i w dniu referendum ogólnokrajowego (art. L. 1112-6 CGCT);

- uchwała o organizacji referendum staje się z mocy prawa nieważna, jeżeli po jej podjęciu rada generalna została rozwiązana (art. L. 1112-6 CGCT);
- referendum departamentalne w tej samej sprawie nie może się odbyć wcześniej, niż po roku od poprzedniego głosowania (art. L. 1112-6 CGCT);
- referendum departamentalne jest wiążące, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 50% uprawnionych do głosowania, a za przyjęciem uchwały rady generalnej opowiedziała się zwykła zwykła większość głosujących (art. L. 1112-7 CGCT);
- tekst uchwały podjętej w trybie referendum podlega publikacji, a także kontroli *a posteriori* dokonywanej przez prefekta (art. L. 1112-7 CGCT).

W rezultacie referendum departamentalne nie stanowi inicjatywy ludowej, ale inicjatywę organów departamentu. Wysoki próg uczestnictwa w głosowaniu determinujący decyzyjność referendum jest barierą, która może mieć wpływ na jego nieczęste stosowanie i małą skuteczność. Ponadto uchwała określająca przedmiot referendum podlega podwójnej kontroli: kontroli wstępnej organu nadzorczego, dokonywanej wraz z przekazaniem prefektowi uchwały o organizacji referendum i kontroli następczej po pozytywnym wyniku referendum. Te wszystkie elementy świadczą o tym, że instytucja referendum departamentalnego we Francji stanowi ułomną formę demokracji bezpośredniej, choć z drugiej strony wprowadzenie jej do systemu politycznego i prawnego ustawą zasadniczą dowodzi woli ustawodawcy, by zreformować system francuski i nadać mu więcej cech demokracji bezpośredniej niż demokracji przedstawicielskiej. Do tej pory żaden z departamentów nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia referendum. Mało prawdopodobne jest, aby referendum departamentalne było często używanym narzędziem demokracji lokalnej. Francuski model demokracji opiera się raczej na demokracji przedstawicielskiej i same wybory są traktowane przez rządzących i rządzonych jako wystarczające do legitymizacji decyzji podejmowanych przez władzę publiczną.

Francuski system demokracji bezpośredniej na poziomie departamentu przewiduje jeszcze dwie formy partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy:

- konsultacje społeczne,
- prawo petycji.

Do 2003 roku konsultacje społeczne dotyczyły tylko wspólnot gminnych. W sierpniu 2004 roku uchwalono ustawę o wolnościach i obowiązkach lokalnych<sup>577</sup>,

---

<sup>577</sup> Ustawa nr 2004-809 z 13 sierpnia 2004 r. o wolnościach i obowiązkach lokalnych (J. O. z 14 sierpnia 2004 r.).

która znacznie poszerzyła zakres organizowania tej formy demokracji bezpośredniej. Między innymi rozszerzyła możliwość ich prowadzenia również w departamencie. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2005 r. W departamencie jedna dziesiąta mieszkańców może wystosować wniosek o wprowadzenie do porządku obrad rady generalnej punktu dotyczącego zorganizowania konsultacji społecznych we wszystkich sprawach należących do kompetencji departamentu, decyzja o zorganizowaniu konsultacji należy do rady (art. L.1112-16 CGCT), która to określa także zakres i tryb przeprowadzenia konsultacji. Jeden wyborca może podpisać w ciągu roku jeden wniosek o zorganizowanie konsultacji społecznych. Uchwała w tej sprawie jest przekazywana prefektowi, który ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego w celu stwierdzenia jej ważności. Wynik konsultacji społecznych nadal pozostaje niewiążący dla organu uchwałodawczego. Uchwalenie tej ustawy i uporządkowanie kwestii dotyczących konsultacji społecznych jest ściśle związane z tym, że w ustawie zasadniczej konsultacje społeczne zostały umieszczone w art. 72 jako jedna z form lokalnej demokracji bezpośredniej, a w szczególności konsultacje społeczne dotyczące granic wspólnot terytorialnych.

Prawo petycji zdefiniowane jest w art. 72 konstytucji jako prawo zgłaszania przez mieszkańców departamentu spraw do porządku obrad rady generalnej. Do roku 1982 ustalanie porządku obrad było wyłączną kompetencją prefekta, od 1982 roku do nowelizacji konstytucji w 2003 przewodniczącego rady (od 1982 roku).

Mechanizmy wprowadzone w 2003 roku mają na celu demokratyzację życia lokalnego i zwiększenie faktycznego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących departamentu. Ze względu na wcześniejsze rozwiązania prawne, mieszkańcy nie mogli bezpośrednio występować z wnioskiem o zasięgnięcie ich opinii.

Można jednak postawić tezę, że posługiwanie się nowymi narzędziami demokracji bezpośredniej nie będzie zbyt częste ze względu na tradycyjne przywiązanie Francuzów do modelu demokracji przedstawicielskiej i brak tradycji związanej z powszechnym używaniem mechanizmów demokracji uczestniczącej.

### **5.2.2. Organy władzy: rada generalna**

Rada generalna jest organem uchwałodawczym w departamencie wybieranym w wyborach powszechnych bezpośrednich na sześcioletnią kadencję, z tym, że co trzy lata odnawiana jest połowa składu rady. Ten trzyletni cykl wyborczy jest krytykowany, ponieważ w większości przypadków w wyborach kantonalnych wybierani są ci sami kandydaci, którzy zasiadali w radzie, a do zmian dochodzi najczęściej dopiero po

sześcioletniej kadencji, gdy zmienia się poparcie dla poszczególnych bloków politycznych na poziomie krajowym (wybory kantonalne są traktowane jako barometr przed wyborami krajowymi). W konsekwencji organizowane są „wybory dla samych wyborów”, ponieważ nieczęsto dochodzi do zmiany układu rządzącego w departamencie, a tym samym do zmiany przewodniczącego rady generalnej. Jako drugi argument na rzecz sześcioletniej kadencji wszystkich członków rady generalnej, bez odnawiania składu rady co trzy lata, przytaczana jest niska frekwencja wyborcza obserwowana od lat w trakcie wyborów kantonalnych. Wyborcy nie uczestniczą w nich wychodząc z założenia, że ich głos i tak nie będzie miał znaczenia, a także są „zmęczeni” częstym „bieganiem do urn”.<sup>578</sup>

W każdym kantonie wybierany jest jeden radny (okręgi jednomandatowe). Ze względu na zmienną liczbę kantonów, również liczba radnych generalnych w poszczególnych radach nie jest stała. Tabela 20 przedstawia liczbę radnych generalnych wybranych w poszczególnych departamentach w roku 2004, w którym odbyły się przedostatnie wybory kantonalne. W sumie aktualnie w całej Francji jest 4013 radnych generalnych. Najwięcej wybierają departamenty Nord (79) i Pas-de-Calais (79), najmniej Territoire de Belford (15) i zamorski departament Mayotte (17). W roku 2008 nie zmieniono nic w tym zakresie. O mandat radnego może ubiegać się osoba osiemnastoletnia. Istnieją ograniczenia co do pełnienia pewnych funkcji publicznych i jednoczesnego sprawowania mandatu radnego: o mandat nie może ubiegać się osoba, która pełni funkcję rzecznika praw obywatelskich, prefekta, podprefekta i innego wysokiego urzędnika w prefekturze, sędziego sądu powszechnego i administracyjnego, a także oficerowie oraz funkcjonariusze policji, księgowi publiczni oraz dyrektorzy dyrekcji departamentalnych i innych służb zdekoncentrowanych. W wyborach kantonalnych nie mogą brać udziału obywatele Unii Europejskiej mieszkający na stałe w departamencie.

Pierwszemu posiedzeniu rady generalnej Po wyborach przewodniczy radny najstarszy wiekiem. Radni wybierają na tym posiedzeniu przewodniczącego rady generalnej (*président du conseil général*) na trzy lata, po każdym odnowieniu składu rady. Przewodniczący rady jest organem wykonawczym w departamencie. Wybór przewodniczącego rady odbywa się w obecności co najmniej dwóch trzecich składu rady większością bezwzględną w dwóch turach. Jeżeli w dwóch kolejnych

---

<sup>578</sup> B. Rémond, *Fonder la décentralisation*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 89.

głosowaniach żaden z kandydatów nie otrzyma bezwzględnej większości głosów, w trzeciej turze wystarczy zwykła większość do wyboru przewodniczącego.<sup>579</sup>

Radny może zrezygnować z pełnienia swojej funkcji, o czym informuje pisemnie przewodniczącego rady. Ten zaś przekazuje rezygnację do wiadomości prefekta departamentu (art. L.3121-3 CGCT). Radny może również być odwołany przez sąd administracyjny, jeżeli nie wykonuje swoich obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. L.3121-4 CGCT). Natomiast cała rada generalna może być rozwiązana dekretem Rady Ministrów z jednoczesnym powiadomieniem o tym parlamentu, jeżeli jej funkcjonowanie stało się niemożliwe (*fonctionnement se relève impossible*) (art. L.3121-5 CGCT). Do nowych wyborów, które odbywają się w dwa miesiące po rozwiązaniu rady generalnej, dotychczasowy przewodniczący administruje departamentem w zakresie spraw bieżących, a jego decyzje mają charakter konstytutywny po uzyskaniu kontrasygnaty prefekta departamentu. Pierwsze posiedzenie nowej rady generalnej, uformowanej w wyniku przyspieszonych wyborów, zwołuje prefekt (art. L.3121-6 CGCT).

Obrady rady generalnej zwołuje przewodniczący przynajmniej raz na kwartał; może być ona także zwołana na wniosek komisji stałej<sup>580</sup> oraz jednej trzeciej liczby wszystkich radnych, ale w tym przypadku sesja rady nie może trwać dłużej niż dwa dni i nie można zmieniać ustalonego porządku obrad. Dodatkowo, prawo podpisania wniosku o zwołanie takiej sesji rady przysługuje radnemu raz na pół roku (art. L.3121-10 CGCT). Posiedzenia rady są jawne, na wniosek pięciu radnych bądź przewodniczącego rada może wyłączyć jawność obrad bezwzględną większością głosów (art. L.3121-11 CGCT). Za utrzymanie porządku publicznego w trakcie obrad odpowiada przewodniczący rady generalnej (art. L.3121-12 CGCT). Rada generalna uchwała swój regulamin, który podlega kontroli sądu administracyjnego. Regulamin określa zasady i tryb pracy rady, komisji stałej, a także zasady tworzenia grup radnych (art. L.3121-8 CGCT). Grupy radnych (kluby polityczne) muszą powiadomić przewodniczącego rady pisemnie o swoim powstaniu. Powiadomienie to musi zawierać listę radnych należących do grupy oraz wskazywać przedstawicieli grupy radnych (art. L.3121-24 CGCT).

Rada generalna podejmuje decyzje w formie uchwał zwykłą większością głosów. Aby obrady rady były ważne, na sali musi się znajdować większość składu

<sup>579</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 56.

<sup>580</sup> W departamencie funkcjonuje tak zwana komisja stała, rodzaj kolektywnego zarządu, który kieruje departamentem pod przewodnictwem przewodniczącego rady generalnej.

radę. Jeżeli nie ma kworum, rada zbiera się po raz kolejny po trzech dniach od poprzedniego posiedzenia i podejmuje uchwały w składzie obecnym podczas obrad. Głosowania mogą być jawne, jeżeli zażąda tego jedna szósta składu rady. Głosowania, które dotyczą nominacji na wyższe stanowiska w departamencie, są z mocy prawa tajne (art. L.3121-14 i art. L.3121-15). Istnieje możliwość upoważnienia radnego przez innego radnego do oddania głosu w jego imieniu w przypadku nieobecności na posiedzeniu (art. L.3121-16). Prace rady obsługuje biuro. Może ona tworzyć komisje robocze składające się z członków rady. Może także, na wniosek jednej piątej swojego składu, powołać komisję do spraw informacji i oceny działalności służb departamentalnych. Komisja ta nie może być powołana w roku, w którym mają odbyć się wybory kantonarne (art. L.3121-22-1 CGCT). Ponadto rada powołuje komisję stałą, której może powierzyć część swoich kompetencji. Organ uchwałodawczy w departamencie może również upoważnić przewodniczącego do wykonywania w jego imieniu niektórych zadań (art. L.3121-22 CGCT). Prefekt może brać udział w obradach rady generalnej, z prawem do zabierania głosu, za zgodą przewodniczącego rady lub na wniosek premiera (art. L.3121-25 CGCT). Każdego roku prefekt przygotowuje raport specjalny na temat działalności administracji rządowej w departamencie i przedstawia go radnym generalnym (art. L.3121-26 CGCT).

Rada generalna powołuje komisję stałą. Ustawa z 2002 roku o demokracji lokalnej<sup>581</sup> wprowadziła dodatkowe ciało w samorządowym departamencie, o którym była już mowa powyżej, a mianowicie komisję stałą (*commission permanente*). Jest to ciało kolektywne składające się z przewodniczącego rady generalnej, jego zastępców wybranych przez radę<sup>582</sup> oraz innych radnych wybranych przez radę generalną. Komisja ta jest powoływana na trzy lata. Jest ona rodzajem kolektywnego zarządu, który współpracuje z przewodniczącym rady generalnej pomiędzy sesjami rady. Komisja może podejmować uchwały, które przewodniczący wykonuje jako organ wykonawczy departamentu, w każdym zakresie dotyczącym spraw departamentu, jaki powierzyła komisji sama rada generalna. Jedyne kompetencje, które są przez radę niezbywalne na rzecz komisji stałej, dotyczą kompetencji budżetowych.<sup>583</sup>

Od 1871 roku do reformy w latach osiemdziesiątych XX wieku rada generalna pełniła funkcję uchwałodawczą w sprawach wchodzących w zakres kompetencji departamentu (dotyczyło to zwłaszcza dróg departamentalnych), w innych sprawach

---

<sup>581</sup> Ustawa nr 2002-276 z 27 lutego 2002 r. o demokracji lokalnej (*démocratie de proximité*), (J. O. z 28 lutego 2002 r.).

<sup>582</sup> Ich liczba może wahać się między 4 a 15, jedynym ograniczeniem jest to, by ich liczba nie przewyższała o 30% liczby członków rady. Art. L. 3122-4 CGCT.

<sup>583</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 59.

była ciałem opiniodawczo-doradczym prefekta. Ustawa decentralizacyjna z 1982 roku *expressis verbis* wyposażała radę w kompetencję ogólną, wobec czego rada może podejmować uchwały we wszystkich sprawach dotyczących departamentu.<sup>584</sup> Kompetencje te dotyczą w szczególności tworzenia służb i instytucji departamentalnych, zarządzania majątkiem departamentu i uchwalania budżetu departamentu. Rada uchwała wysokość stawek podatków departamentalnych. Ponadto rada generalna uchwała regulamin przyznawania zasiłków społecznych w departamencie

Tabela 20. Liczba radnych generalnych w departamentach w 2004 r.

departament	liczba radnych w 2004 roku	departament	liczba radnych w 2004 roku	departament	liczba radnych w 2004 roku
Ain	43	Gironde	63	Pyrénées-Orientales	31
Aisne	42	Hérault	49	Bas-Rhin	44
Allier	35	Ille-et-Vilaine	53	Haut-Rhin	31
Alpes-de-Haute-Pce	30	Indre	26	Rhône	54
Hautes-Alpes	30	Indre-et-Loire	37	Haute-Saône	32
Alpes-Maritimes	52	Isère	58	Saône-et-Loire	57
Ardèche	33	Jura	34	Sarthe	40
Ardennes	37	Landes	30	Savoie	37
Ariège	22	Loir-et-Cher	30	Haute-Savoie	34
Aube	33	Loire	40	Seine-Maritime	69
Aude	35	Haute-Loire	35	Seine-et-Marne	33
Aveyron	36	Loire-Atlantique	59	Yvelines	39
Bouches-du-Rhône	53	Loiret	41	Deux-Sèvres	33
Calvados	49	Lot	31	Somme	46
Cantal	37	Lot-et-Garonne	40	Tarn	46
Charente	25	Lozère	25	Tarn-et-Garonne	30
Charente-Maritime	51	Maine-et-Loire	41	Var	43
Cher	35	Manche	52	Vaucluse	24
Corrèze	37	Marne	44	Wandea	31
Corse-du-Sud	22	Haute-Marne	32	Vienne	38
Haute-Corse	30	Mayenne	32	Haute-Vienne	42
Côte-d'Or	43	Meurthe-et-Moselle	44	Vosges	41
Côtes-d'Armor	52	Meuse	31	Yonne	32
Creuse	27	Morbihan	42	Belfort	15
Dordogne	50	Moselle	51	Essonne	42
Doubs	35	Nièvre	32	Hauts-de-Seine	45
Drôme	36	Nord	79	Seine-Saint-Denis	40
Eure	43	Oise	41	Val-de-Marne	49
Eure-et-Loir	29	Orne	40	Val-d'Oise	39
Finistère	54	Pas-de-Calais	77	Gwadelupa	44
Gard	46	Puy-de-Dôme	61	Martynika	48
Haute-Garonne	53	Pyrénées-Atlantiques	52	Gujana	16
Gers	31	Hautes-Pyrénées	34	Reunion	49
Mayotte	17				

Źródło: *Régionales et cantonales 2004*, broszura wydana przez Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Paris 2004.

<sup>584</sup> Ibidem, s. 57.



### 5.2.3. Organy władzy: przewodniczący rady generalnej

Przewodniczący rady generalnej jest organem wykonawczym departamentu wybieranym przez radę generalną na trzy lata, po każdym odnowieniu składu rady, spośród jej członków, w obecności co najmniej dwóch trzecich składu, bezwzględną większością głosów. Jeżeli w pierwszej turze nie zostanie on wybrany w tym trybie, wybory odbywają się powtórnie, a przewodniczący jest wybierany w drugiej turze również większością bezwzględną głosów. Dopiero w przypadku dwukrotnego fiaska wyborów, odbywa się trzecia tura, w której przewodniczący może być wybrany zwykłą większością. Jeżeli kandydaci zdobędą taką samą liczbę głosów, stanowisko obejmuje osoba starsza wiekiem (art. L.3122-1 CGCT). Osoba pełniąca funkcję przewodniczącego rady generalnej nie może jednocześnie być szefem rady regionalnej, nie może być merem, europarlamentarzystą a także komisarzem Komisji Europejskiej oraz zasiadać we władzach Europejskiego Banku Centralnego ani Rady Polityki Pieniężnej Banku Francji. Oczywiście, zważywszy na to, że przewodniczący rady generalnej jest jednocześnie radnym generalnym, obowiązują go wszystkie zakazy łączenia stanowisk dotyczące radnych generalnych (art. L.3122-1 CGCT). W przypadku nagłego opróżnienia urzędu przewodniczącego (śmierć, choroba, rezygnacja, wyrok sądu administracyjnego) jego funkcję przejmuje pierwszy zastępca przewodniczącego, a w ciągu miesiąca odbywa się ponowny wybór przewodniczącego, ale i całej komisji stałej (art. L.3122-2 CGCT). Konieczność ponownego wyboru komisji stałej w przypadku opróżnienia urzędu przewodniczącego potwierdza też w swoim orzecznictwie sąd administracyjny.<sup>585</sup> Rada generalna nie może odwołać przewodniczącego z pełnionej funkcji. Jedynie sąd administracyjny może wydać wyrok o odwołaniu przewodniczącego rady generalnej.

Do głównych kompetencji przewodniczącego rady generalnej, jako organu wykonawczego w departamencie, należy:

- przygotowywanie projektów uchwał rady generalnej i wykonywanie przyjętych uchwał,
- wykonywanie budżetu departamentu,
- bieżące zarządzanie mieniem departamentu,
- utrzymywanie porządku publicznego w portach zarządzanych przez departament,

---

<sup>585</sup> *Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Montpellier z 3 kwietnia 1982 w sprawie departamentu Gache*, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, Lebon nr 482.

- wydawanie decyzji indywidualnych w sprawach pomocy społecznej, zgodnie z przepisami prawa materialnego (kodeks pomocy społecznej i rodzinny).

Ponadto przewodniczący rady generalnej jest kierownikiem wszystkich samorządowych służb departamentalnych, a tym samym szefem samorządowej administracji departamentalnej. Rada generalna może upoważnić go do wykonywania jej kompetencji, zwłaszcza związanych z zaciąganiem zobowiązań finansowych; w tego typu uchwałach rada określa wysokość zobowiązań, do której przewodniczący może je zaciągać w imieniu departamentu (art. L.3221-11 CGCT).

Zastanović należy się nad pozycją przewodniczącego rady generalnej w departamencie. Organem wykonawczym w departamencie francuskim był do początku lat osiemdziesiątych XX wieku prefekt. Posiadał on i nadal posiada legitymację polityczną do pełnienia swojej funkcji jako odpowiedzialny za wykonywanie władzy i polityki rządowej w departamencie. Jego władza była i jest wzmocniona przez postanowienia konstytucji, które czynią z niego organ konstytucyjny powierzając mu działanie i decydowanie w imieniu i na rzecz państwa w departamencie.<sup>586</sup> Przewodniczący rady generalnej do początku lat osiemdziesiątych był tylko i wyłącznie jednym z radnych generalnych wybranym przez radę w celu prowadzenia obrad zgodnie z porządkiem narzuconym przez prefekta. Reformy lat osiemdziesiątych przekazały mu funkcję organu wykonawczego w departamencie. Pamiętać należy jednak, że nie wiązały się one ze zmianą przepisów konstytucji. Cały ich zakres został zawarty w ustawach zwykłych. Dlatego też już od początku pozycja ustrojowa przewodniczącego była słabsza od pozycji prefekta. Dopiero nowelą z 2003 roku organ wykonawczy departamentu uzyskał rangę instytucji konstytucyjnej.

Do 1982 roku to prefekt był szefem wszystkich służb departamentalnych i kierował ich pracą. Reformy decentralizacyjne przyniosły ze sobą konieczność podziału zasobów ludzkich i materialnych pomiędzy dwie administracje w departamencie. Odbywało się to poprzez zawieranie porozumień pomiędzy przewodniczącym rady i prefektem. Proces zakończył się w 1986 roku. Tylko w jednym przypadku nie doszło do porozumienia się obu organów w tym zakresie i Rada Stanu wydała dekret dzielący majątek pomiędzy oba organy władzy. Szacuje się, że około dwóch trzecich służb socjalnych i około 10% służb związanych z infrastrukturą zostało w ten sposób przekazanych departamentom.<sup>587</sup> Ten drugi odsetek nie jest imponujący, zważywszy na to, że departament zarządza drogami departamentalnymi i pozostałymi

<sup>586</sup> P. Bernard, *Le préfet de la République. Le chêne et l'olivier*, Paris 1992, s. 47-48.

<sup>587</sup> J.-B. Albertini, *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*, Paris 1997, s. 41.

urządzeniami infrastrukturalnymi, na przykład budynkami gimnazjów. Ustawa decentralizacyjna z 1982 roku przewidywała, że przewodniczący rady generalnej może korzystać z aparatu zdekoncentrowanych służb administracji rządowej do wykonywania swoich zadań.<sup>588</sup> W CGCL przepisy dotyczące wspólnego korzystania ze służb administracyjnych przez przewodniczącego rady generalnej i prefekta, który pozostaje cały czas ich zwierzchnikiem, jako szef administracji zespolonej, skodyfikowano w art. L.3141-1 i L.3142-2. Stworzony w ten sposób stan prawny powoduje sytuację, w której, na przykład, dyrektorzy dyrekcji departamentalnej wykonują zarówno zadania administracji rządowej z upoważnienia prefekta, jak i zadania własne departamentu, z upoważnienia przewodniczącego rady generalnej. Ta ekonomizacja zasobów<sup>589</sup> administracji na poziomie departamentu, w celu zapobieżenia dublowania komórek organizacyjnych w prefekturze i administracji samorządowej (np. wydział kultury u prefekta i u przewodniczącego rady generalnej) ma jednak, zdaniem autorki, ogromną wadę, ponieważ prowadzi w prostej linii do konfliktów kompetencyjnych i prestiżowych. Co prawda, istnieją akty wykonawcze regulujące zasady korzystania ze wspólnych służb administracyjnych, ale nie mogą one w pełni przewidzieć wszystkich okoliczności, które mogą być owocem tego typu dwuwładzy. Jean-Benoît Albertini zwraca uwagę, że oddanie do dyspozycji przewodniczącego rady generalnej służb państwowych jest postrzegane przez część radnych w departamencie jako „recentralizacja” władzy, ponieważ sprawy załatwiane w ten sposób nie są faktycznie rozstrzygane przez władze samorządowe, ale przez administrację rządową.<sup>590</sup> Brak w pełni odrębnego aparatu administracyjnego osłabia pozycję przewodniczącego rady generalnej. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę, że wyspecjalizowane i istniejące od dawna służby państwowe mogą zapewnić o wiele lepszą jakość wykonywania zadań publicznych niż administracja tworzona od podstaw.

### **5.3. Finanse departamentu**

Od 1982 roku departament jest wspólnotą terytorialną, która samodzielnie zarządza swoimi środkami. Finanse departamentu są częścią finansów publicznych i rządzą się zasadami gospodarowania środkami dotyczącymi finansów publicznych,

---

<sup>588</sup> Ustawa nr 82-213 z 2 marca 1982 r. w sprawie praw i wolności gmin, departamentów i regionów (J. O. z 3 marca 1982 r.) Cf. Na temat korzystania ze służb administracyjnych rządowych będących do dyspozycji przewodniczącego rady generalnej (*services de l'Etat mises à disposition*) w *Un aspect inconnu de la décentralisation: la décentralisation verticale*, „Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale” nr 40, 2000, s. 5 i nast.

<sup>589</sup> Operuje się tutaj pojęciem *mutualisation des moyens*, czyli współużywanie, współkorzystanie z zasobów.

<sup>590</sup> J.-B. Albertini, op. cit., s. 41.

czyli zasadą zakazu pokrywania wydatków z określonych dochodów, zasadą jednoroczności budżetu, koniecznością zachowania równowagi budżetowej. Również dla finansów departamentalnych podstawową zasadą jest oddzielenie funkcji dysponenta środków od funkcji faktycznego płatnika: każdy wydatek zaordynowany przez przewodniczącego rady generalnej musi posiadać kontrasygnatę właściwego księgowego publicznego (na poziomie departamentu jest to *trésorier-payer général*)<sup>591</sup> Podobnie jak gmina, departament musi ponosić wydatki obowiązkowe (*dépenses obligatoires*) skierowane na zadania własne określone w ustawach. Wydatki te obejmują zwłaszcza utrzymanie dróg departamentalnych i wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej.<sup>592</sup>

Projekt budżetu departamentu jest przygotowywany przez przewodniczącego rady generalnej,<sup>593</sup> a uchwalany przez radę generalną. Za wykonanie budżetu odpowiedzialny jest przewodniczący rady. Budżet departamentu, podobnie jak budżet gminy, składa się z dwóch głównych części: dochodowej i wydatkowej, która dzieli się na wydatki bieżące i inwestycyjne. Rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym.<sup>594</sup> Kontrolę nad wykonaniem budżetu departamentu sprawuje regionalna izba obrachunkowa (*cour régionale des comptes*) pod względem legalności (uchwalanie i wykonywanie budżetu zgodne z przepisami prawa) i gospodarności (zachowanie dyscypliny budżetowej).<sup>595</sup> Tabela 21 przedstawia dochody i wydatki departamentów francuskich na przestrzeni dziesięciu lat od roku 1995.

Tabela 21. Dochody i wydatki departamentów francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).

rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>DOCHODY</b>	33 478	34 920	35 765	36 414	37 964	38 003	38 965	42 432	43 783	51 392
<b>WYDATKI</b>	33 511	34 794	35 488	36 300	37 699	37 891	39 226	42 314	43 415	51 836

Źródło : *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 72-73.

Z powyższych danych widać wyraźną tendencję wzrostową wielkości finansów departamentalnych, zarówno w sferze dochodów, jak i wydatków (w ciągu dziesięciu lat wzrosły one o prawie 34%) oraz utrzymywanie przez departamenty równowagi budżetowej.

<sup>591</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 129.

<sup>592</sup> Ibidem, s. 60 i nast.

<sup>593</sup> Do 1982 roku przygotowywał go prefekt. J. Cathelineau, op. cit., s. 349.

<sup>594</sup> Ibidem, s. 347.

<sup>595</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 130-134.

Podstawowym źródłem dochodów departamentu są wpływy z podatków bezpośrednich i pośrednich. Te same cztery podatki bezpośrednie, które są podstawowym źródłem dochodów gmin, stanowią też główne źródło dochodów departamentów. Od 1980 roku poziom podatków bezpośrednich jest określany przez radę generalną, z tym że w przeciwieństwie do gminy, od 1987 roku ustawy nie określają górnych pułapów stawek podatków<sup>596</sup>.

Tabela 22 przedstawia średnie stawki dla podatków bezpośrednich *quatre vieilles* uchwalane przez rady generalne we Francji w latach 1982-2003.

Tabela 22. Średnie stawki (% w skali roku od wartości) czterech podatków bezpośrednich lokalnych uchwalane przez rady generalne we Francji w latach 1982-2003.

Rok	Podatek mieszkaniowy	Podatek od nieruchomości	Podatek gruntowy	Podatek od działalności gospodarczej
1982	4,76	6,11	19,11	5,28
1983	4,88	6,31	19,72	5,41
1984	4,89	6,26	19,85	5,42
1985	4,92	6,33	20,03	5,46
1986	5,03	6,48	20,38	5,59
1987	5,08	6,55	20,59	5,64
1988	5,06	6,54	20,39	5,62
1989	5,13	6,63	20,46	5,69
1990	5,25	6,78	20,73	5,83
1991	5,18	6,67	20,30	5,75
1992	5,02	6,84	20,38	5,85
1993	5,23	7,22	20,73	6,08
1994	5,41	7,43	21,18	6,26
1995	5,57	7,45	21,35	6,44
1996	5,78	7,92	19,19	6,68
1997	5,87	8,03	19,35	6,77
1998	5,91	8,09	19,60	6,81
1999	5,94	8,15	19,78	8,84
2000	5,92	8,13	19,84	6,82
2001	5,96	8,12	19,80	6,78
2002	6,06	8,42	20,23	7,02
2003	6,27	8,74	21,09	7,37

Źródło: *Les finances des collectivités locales en 2004*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 2004, s. 114.

Co ciekawe, uwolnienie w 1987 roku stawek podatkowych, nie spowodowało ich nagłego wzrostu; tendencja do uchwalania wyższych stawek podatków przez rady generalne ewoluuje dość powoli i możliwość ich wyśrubowania w 1988 nie spowodowała uchwalania wysokich stawek podatków.

<sup>596</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 138.

Ponadto departamenty czerpią dochody z: opłaty eksploatacyjnej płaconej przez kopalnie, podatku od reklam instalowanych przy drogach departamentalnych, podatku od elektryczności (od zużytego kilowata energii elektrycznej), podatków pośrednich pobieranych przy zakupie niektórych usług i towarów (art. L.3332-1 CGCT). Do 2000 roku dodatkowo źródło dochodów departamentów stanowiła opłata za rejestrację samochodu (*vignette automobile*), ale aktualnie nie jest to podatek wpływający bezpośrednio do budżetu departamentu. Państwo rekompensuje ten dochód departamentom w ramach dotacji ogólnej.<sup>597</sup> Natomiast od 2003 roku departament ma udział w podatku pośrednim płaconym przy zakupie paliw płynnych.<sup>598</sup> Ponadto źródłem dochodów departamentów są wpływy z czynszów i dzierżawy własności departamentalnej.

Departamenty otrzymują dotacje i subwencje z budżetu państwa. Dotacja ogólna (*dotation globale de fonctionnement*) zawiera w sobie część ryczałtową, wyrównawczą oraz specjalną. Dotacja ryczałtowa jest obliczana na podstawie danych historycznych wartości dotacji otrzymywanej przez departament przez trzy ostatnie lata i wskaźniki określone corocznie przez ministra finansów. Wartość części wyrównawczej dotacji ogólnej jest obliczana corocznie za pomocą algorytmu uwzględniającego średnią wartość podatku od osób fizycznych dla całego kraju i średnią wartość podatku od osób fizycznych dla departamentu. Część specjalną otrzymują te departamenty, w których wartość obliczona według algorytmu dla dotacji wyrównawczej nie przekracza 40% średniej wartości podatku od osób fizycznych w kraju (art. L.3334-3 – L.3334-7 CGCT). Poza dotacją ogólną, niektóre departamenty otrzymują dotację inwestycyjną, według kryteriów biorących pod uwagę wartość środków przeznaczanych przez departamenty na inwestycje. To narzędzie budżetowe ma za zadanie wesprzeć departamenty słabe ekonomicznie. Ponadto departamenty otrzymują dotację oświatową na utrzymanie gimnazjów. Departamenty mogą otrzymywać subwencje na dofinansowywanie konkretnych zadań lub inwestycji.

Wydatki budżetowe departamentów, podobnie jak wydatki gminne, mają charakter obowiązkowy lub fakultatywny. Jeżeli wykonywanie jakiegoś zadania publicznego jest przypisane *expressis verbis* departamentowi, budżet tegoż musi przewidywać wydatki zaplanowane na ten cel. Są to zwłaszcza wydatki związane z pomocą społeczną, utrzymaniem i budową gimnazjów, utrzymaniem i budową dróg departamentalnych, organizacją transportu szkolnego i transportu międzygminnego.

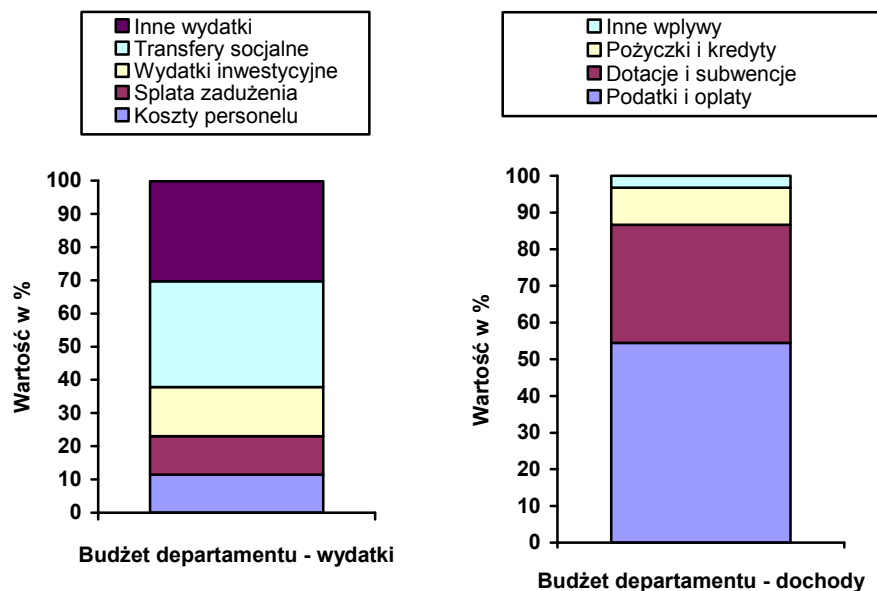
---

<sup>597</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 143.

<sup>598</sup> *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 60.

Strukturę dochodów i wydatków budżetów departamentów w 2002 roku przedstawia wykres 5.

Wykres 5. Struktura wydatków i dochodów budżetów departamentów we Francji w 2002 r.



Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 59.

Znaczącą pozycją budżetów departamentów są wydatki na cele polityki społecznej, w większości pokrywane z transferów w postaci dotacji przekazywanych z budżetu państwa.

Nowela konstytucyjna z 2003 roku wprowadziła zasadę samodzielności finansowej wspólnot terytorialnych, w tym departamentów, do konstytucji. Artykuł 72 znowelizowanej w 2003 roku ustawy zasadniczej dotyczy wyłącznie kwestii finansów lokalnych i zapewnia wspólnotom samodzielne gospodarowanie mieniem własnym oraz decydowanie o źródłach dochodów własnych w granicach określonych przepisami prawa.

#### 5.4. Szczególne formy departamentalnych wspólnot samorządowych

Kilka departamentów posiada status szczególny. Po pierwsze, Paryż posiada zarówno atrybuty gminy, jak i departamentu. Po drugie, cztery departamenty zamorskie (*départements d'outre-mer*, DOM) (Gwadelupa, Gujana, Martynika i Reunion) posiadają dodatkowo pewne kompetencje o charakterze międzynarodowym z zakresu współpracy z państwami położonymi obok tych departamentów. Poza tym przepisy

dopuszczają w ich przypadku stosowanie odrębnych rozwiązań legislacyjnych ze względu na ich specyfikę geograficzną i kulturową.<sup>599</sup> Wszystkie cztery DOM są jednodepartamentalnymi regionami, jednak posiadają odrębne organy władzy dla departamentu i dla regionu. Po trzecie, poza granicami Francji metropolitalnej znajdują się jeszcze dwie wspólnoty terytorialne, zaliczane do departamentów, jednak doktryna klasyfikuje je raczej jako wspólnoty terytorialne *sui generis*, które nie są, ani departamentami ani terytoriami zamorskimi (te mają raczej charakter regionów), ale jednak politycznie i ekonomicznie są z Francją połączone: Mayotte oraz wyspy Saint-Pierre i Miquelon.<sup>600</sup>

W 1975 roku parlament uchwalił ustawę, która nadała Paryżowi podwójny charakter. Miasto posiada zarówno kompetencje gminy jak i departamentu.<sup>601</sup> Rada miejska pełni funkcję rady gminnej i rady generalnej. Mer Paryża wykonuje kompetencje mera w gminach i przewodniczącego rady generalnej (od 1982 roku). Ponadto w mieście urzęduje prefekt departamentu Paryż. Ustawy decentralizacyjne potwierdziły ten podwójny status miasta. Do rady miejskiej Paryża stosują się te same przepisy, które są stosowane do pozostałych gmin francuskich, z tym że do jej kompetencji należą również sprawy przynależne radom generalnym w departamentach (art. L.3411-1 i L.3411-2 CGCT). Zachowana jednak została instytucja prefekta policji, który do dziś posiada atrybuty związane z utrzymaniem porządku w mieście, (dysponuje policją miejską, która to kompetencja w innych miastach należy do mera), ma prawo żądania zwołania posiedzenia rady Paryża i uczestniczy z urzędu we wszystkich jej posiedzeniach.<sup>602</sup>

Departamentom zamorskim przysługują te same kompetencje, w które zostały wyposażone departamenty we Francji metropolitalnej. Dodatkowo rada generalna w DOM może kierować do rządu stanowiska i opinie w sprawach dotyczących zawierania przez Francję umów międzynarodowych z krajami leżącymi w obrębie Karaibów (rada generalna Gwadelupy i Martyniki), graniczącymi z Gujaną oraz leżącymi w obrębie Oceanu Indyjskiego. Ta sama kompetencja rad generalnych w DOM dotyczy stosunków z Organizacją Narodów Zjednoczonych i z regionalnymi organizacjami międzynarodowymi w rejonach, gdzie leżą cztery DOM (art. L.3441-2 CGCT). Do kompetencji rady generalnej w DOM należy także wnioskowanie do rządu o wstąpienie Francji do takiej organizacji międzynarodowej lub podpisanie umowy

---

<sup>599</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 96.

<sup>600</sup> Ibidem, s. 100.

<sup>601</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>602</sup> Ibidem, s. 92.



międzynarodowej (art. L.3441-6 CGCT). Władze centralne mogą delegować na przewodniczącego rady generalnej w DOM możliwość negocjowania tego typu umów międzynarodowych. Przewodniczący rady generalnej w DOM (lub jego przedstawiciel) może być członkiem rządowego zespołu negocjującego takie umowy (art. L.3441-2 CGCT). Przewodniczący rady generalnej w DOM może także zostać upoważniony do reprezentowania Francji w organizacjach międzynarodowych funkcjonujących na obszarach, na których te departamenty są położone (art. L.3441-2 CGCT). Wszystkie te przepisy obowiązują od 2001 roku.

Mayotte (Majotta) uzyskała status terytorium zamorskiego w 1946 roku. W 1974 roku odbył się na wyspie plebiscyt w sprawie uzyskania niepodległości, większość obywateli opowiedziała się za pozostaniem we Francji (63,8%), konsultację ponowiono w 1976 roku i tym razem większość ludności wyraziła wolę, by Mayotte pozostała częścią Francji. Od 2001 roku Mayotte stanowi odrębną kategorię wspólnot terytorialnych, utworzoną przez ustawodawcę na podstawie przepisów art. 72 ustawy zasadniczej: wspólnota departamentalna Mayotte. Ta wspólnota jest również monodepartamentalnym regionem. Stosują się do jej terytorium wszystkie przepisy odnoszące się do gmin, departamentów i regionów, z tym że, gdy przepisy te odnoszą się do tego terytorium, zamiast używać wyrażenia „wspólnota terytorialna”, należy posługiwać się nazwą „wspólnota departamentalna Mayotte”, a tam, gdzie przepisy mówią o „przedstawicielu rządu w departamencie” w odniesieniu do tego terytorium używa się „przedstawiciel rządu w Mayotte” (art. L.3511-1 CGCT). Te zabiegi lingwistyczno-semantyczne ustawodawcy mają podkreślić odrębny status Mayotte. Jej rada generalna pełni jednocześnie funkcję rady regionalnej, a przewodniczący rady generalnej, funkcję przewodniczącego rady regionalnej. Z tego też powodu w Mayotte działają rada ekonomiczno-społeczna i rada do spraw kultury, edukacji i środowiska (art. L.3533-1 do L.3533-8 CGCT).

Wyspy Saint-Pierre i Miquelon, położone u wybrzeży Kanady, są zamieszkiwane przez około 6 500 osób i mają dość duże znaczenie gospodarcze w sektorze rybołówstwa. Wyspy mają nadany odrębny status ustawą uchwaloną w 1985 roku. Organem uchwałodawczym jest rada generalna wybierana w systemie wyborczym stosowanym dla gmin liczących więcej niż 3 500 mieszkańców. Organem wykonawczym jest przewodniczący rady, który posiada dodatkowo kompetencję do reprezentowania rządu francuskiego w negocjacjach z Kanadą na temat spraw związanych z połowami. Na wyspach funkcjonuje również rada ekonomiczno-społeczna. Wyspy Saint-Pierre i Miquelon mają więc cechy zarówno gminy (system

wyborczy), departamentu (organy władzy) i regionu (rada ekonomiczno-społeczna) i stanowią wspólnotę terytorialną *sui generis*, zaliczaną jednak do departamentów, ponieważ przed 1985 rokiem były wymieniane wśród DOM.<sup>603</sup>

## 5.5. Podsumowanie

Departament został stworzony ponad dwieście lat temu przez ustawodawcę jako przeciwwaga dla tradycji i historii prowincji wyrosłych z systemu feudalnego. W sposób sztuczny, wręcz arbitralny, wykreowano jego granice, tożsamość i władze. Przez prawie dwieście lat departament był we Francji obszarem, w którym władza centralna realizowała swoją politykę Francji jednej i niepodzielnej posługując się w tym celu profesjonalnym korpusem prefektów. Gwarantowali oni stosowanie w całym kraju jednolitych zasad zapewniających aplikację ideałów rewolucyjnych, zwłaszcza równości, które utożsamiane są również z ideałami republikańskimi.

Wybieralność organu uchwałodawczego, rady generalnej, w wyborach powszechnych *de facto* nie znajdowała odbicia w sprawowaniu władzy w departamencie. Dualizm funkcji sprawowanej przez prefekta powodował, że władza pochodząca z wyboru była skutecznie hamowana i nadzorowana przez egzekutywę pochodzącą z nadania władzy centralnej i tę władzę w departamencie reprezentującą.

Trzeba tu zaznaczyć, że przez dwieście lat wytworzył się w departamencie lokalny system polityczny charakteryzujący się bardzo silnymi związkami z systemem politycznym państwa. Sprzyja temu większościowy system wyborczy do rad generalnych polaryzujący scenę polityczną. Ma na to również duży wpływ kumulowanie mandatów wyborczych przez radnych generalnych i łączenie ich z mandatami deputowanego i senatora.

Reformy decentralizacyjne miały dla departamentu bardzo duże znaczenie. Po pierwsze, władza wykonawcza przeszła z rąk prefekta w ręce przewodniczącego rady generalnej, jednego z radnych wybieranego w wyborach powszechnych, będącego zarazem z reguły szefem ugrupowania, którego kandydaci zdobyli największą liczbę mandatów w radzie generalnej. To przekazanie władzy wykonawczej w ręce przewodniczącego rady generalnej zmieniło jej charakter: punkt ciężkości przeniósł się z administracyjnego na polityczny. Po drugie, akty prawa miejscowego wydawane przez władze w departamencie uzyskały całkiem nowy walor. Publikacje dotyczące nadzoru i kontroli wykonywanej przed 1982 rokiem przez prefektów nie traktują o kwestiach dotyczących nadzoru nad uchwałami rad generalnych. Nie jest to dziwne:

---

<sup>603</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 101.

takie zjawisko z założenia nie miało miejsca, ponieważ prefekt jako organ wykonawczy odpowiedzialny, między innymi, za przygotowywanie projektów uchwał rady nie mógł dopuścić, aby rada podjęła uchwałę niezgodną z prawem i oczekiwaniami władzy centralnej, której sam był przedstawicielem. Po trzecie wreszcie, to departament jest uważany za największego beneficjenta reform decentralizacyjnych, ponieważ rodzaj przekazanych mu kompetencji, jak również zasobów materialnych i ludzkich, spowodował, że największe przepływy pieniężne związane z decentralizacją skierowane zostały do tego ogniwa samorządu.

Departament jako jednostka podziału terytorialnego kraju jest również mocno krytykowany. Jest on uważany za twór anachroniczny, którego ramy nie odpowiadają wyzwaniom współczesnej Europy dążącej do wzmocnienia regionów. Nie odpowiada on także europejskiemu systemowi podziału na statystyczne jednostki podziału administracyjnego (NUTS)<sup>604</sup>. Ponadto zauważalne są dysproporcje rozwojowe pomiędzy departamentami o charakterze wiejskim i zurbanizowanym. W końcu zarzuca się departamentowi brak historycznej lub innej „głębokiej” legitymizacji.<sup>605</sup> Nic jednak nie wskazuje na to, by miał on zniknąć z mapy terytorialnej Francji.

---

<sup>604</sup> *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, w których układzie od 1988 r. zbierane są dane statystyczne o terytorium Unii Europejskiej. NUTS ma pięć poziomów.

<sup>605</sup> C. Grémion, *Région, département, commune: le faut début*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 56.

## Rozdział 6. Region jako wspólnota samorządowa

Francuski region samorządowy ma nieco ponad dwadzieścia lat i jest równolatkiem reformy decentralizacyjnej: jako samorządowa wspólnota terytorialna powstał w roku, w którym rozpoczął się proces decentralizacji. Po czterech latach od zinstytucjonalizowania tej wspólnoty terytorialnej odbyły się pierwsze powszechne wybory do rad regionalnych, organów stanowiących w regionie. Przed rokiem 1982 pojawiły się we Francji symptomy świadczące o coraz większej chęci klasy politycznej do utworzenia struktur ponaddepartamentalnych, które sprostałyby wyzwaniom związanym z rozwojem gospodarczym i jednoczącą się Europą. Niektóre współczesne regiony francuskie, zwłaszcza te peryferyjne, jak Bretania czy Alzacja, przez długi czas zachowywały swoją odrębność kulturową mającą korzenie jeszcze w wiekach średnich. Badacze wskazują, że we Francji ścierały się zawsze dwie różne, nawet, rzecz można, sprzeczne koncepcje regionu:

- historyczna i sentymentalna, której przejawem były idee regionalistów, autonomistów i wszystkich tych, którzy w tym nurcie widzieli możliwość przeciwstawienia się jakobińskiemu centralizmowi oraz hegemonii Paryża; koncepcja ta czerpała i czerpie z tradycji średniowiecznych prowincji, ich kultury i języka, a jej zwolennicy „marzą” o Francji federalnej;
- naukowa, zainspirowana przez geografów, opierająca się na założeniu, iż istnieje modelowy okręg administracyjny, którego parametry pozwalają na dokonanie arbitralnego podziału terytorium na duże części o porównywalnym potencjale gospodarczym i demograficznym.<sup>606</sup>

Samorządowy region we współczesnej Francji to efekt ścierania się tych dwóch koncepcji, z ogromną przewagą drugiej. Francuski region, w pierwszej kolejności, jest tworem administracyjnym, z elementami charakterystycznymi dla regionu przestrzenno-funkcjonalnego. Mimo wszystko na tym szczeblu podziału administracyjnego uwzględniono również uwarunkowania historyczne, a powstanie samorządowych regionów dało asumpt do odrodzenia lub powstawania przestrzeni społeczno-kulturowej charakteryzującej się odrębnością. Zaktywizowały się środowiska społeczne i polityczne wyrażające interesy wspólnoty regionalnej.

Proces decentralizacji we Francji w drugiej połowie XX wieku to w dużej mierze tworzenie i przeobrażenia stosunków poziomów władzy centralnej, regionalnej, czy też w pierwszym okresie, jeszcze w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych,

---

<sup>606</sup> P. Bodineau, op. cit., s. 4.

ponaddepartamentalnej. Regionalizacja funkcjonalna zdominowała dyskusję o decentralizacji przed rokiem 1982, działania władzy centralnej skupiały się na tym, by struktura terytorialna kraju została tak ukształtowana, aby funkcje państwa mogły być optymalnie wykonywane w terenie. Francuska regionalizacja to głównie regionalizacja funkcjonalna. Region francuski to w pierwszej kolejności był stworzony przez administrację centralną, w drugiej zaś dopiero przejaw odrębności interesów społeczności regionalnych.<sup>607</sup>

### **6.1. Przesłanki usamodzielnienia się regionu**

Region, jako wspólnota terytorialna, powstał w 1982 roku. Po rewolucji francuskiej, w celu zniszczenia pozostałości systemu feudalnego oraz zadośćuczynienia idei „Francji jednej i niepodzielnej” zniknęły prowincje. Co prawda, na przełomie XIX i XX wieku idea Francji zregionalizowanej zawładnęła umysłami części intelektualistów i artystów, a nawet niektórych polityków<sup>608</sup>. W 1900 roku utworzyli oni Francuską Federację Regionalistyczną (*Fédération régionaliste française*, FRF). Inicjatorem powstania FRF był Charles Brun. Wydany w 1902 roku *Manifest* podpisali także Pierre-Joseph Proudhon, Maurice Barrès, Frédéric Mistral, Charles Maurras, Paul Dechanel, czyli „zwolennicy decentralizacji, regionaliści, anarchizujący federaliści, prowincjoniści, autonomiści” a nawet „zespoły folklorystyczne i stowarzyszenia obrony interesów lokalnych”.<sup>609</sup> FRF stawiała sobie za cel odnowę publicznego życia regionalnego, gospodarczego, artystycznego i naukowego, a także odrodzenie poczucia tożsamości regionalnej poprzez uczenie o tradycji, historii i folklorze. FRF to ruch intelektualno-artystyczny, który pozostawił po sobie wiele dzieł literackich, ciekawych publikacji (na przykład słownik prowansalsko-francuski autorstwa Frédérica Mistrala) i innych wytworów sztuki i kultury. Od nazwiska Mistrala, laureata literackiej nagrody Nobla z 1904 roku, ruch regionalistyczny z przełomu XIX i XX wieku we Francji jest nazywany *régionalisme mistralien*<sup>610</sup>. Okres ten nazywany jest regionalizmem kulturalnym, ponieważ powstawały wtedy dzieła literackie w językach (dialektach) regionalnych, zwłaszcza *langue d’oc* i języku bretońskim, oraz wydawano periodyki kulturalno-literackie. Polityczny wymiar tego ruchu był dość słaby, choć, na przykład, w Bretanii (w dzisiejszych granicach, oczywiście), powstawały ruchy (na

---

<sup>607</sup> R. Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes 2004, s. 34.

<sup>608</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 119.

<sup>609</sup> D. Turpin, *La région*, s. 11. Cytat za R. Mayer, *Féodalité ou démocratie*, Paris 1968, s. 159. Tłumaczenie własne.

<sup>610</sup> J.-Ch. Praricot, op. cit., s. 71.

przykład *Union régionaliste bretonne* w 1898 roku) żądające utworzenia regionu bretońskiego.<sup>611</sup>

Reżim Vichy sięgnął do tradycji francuskich prowincji, by osłabić pozycję departamentu i gminy. Marszałek Philippe Pétain w 1940 roku zapowiedział „renesans prowincji”, który miał się przejawiać w stworzeniu osiemnastu regionów, na czele których stałby gubernator mianowany przez szefa rządu, zarządzający regionem wyposażonym we własny budżet. Idea ta dość szybko upadła ze względu na warunki wojenne: w 1941 roku terytorialna administracja Vichy obejmowała dwanaście regionalnych prefektur stworzonych w celu łatwego i sprawnego zarządzania państwem w okresie wojny.<sup>612</sup>

Po drugiej wojnie światowej pojawiły się koncepcje zawierające element ponadlokalny, które po wielu modyfikacjach w latach sześćdziesiątych XX wieku doprowadziły do powstania we Francji regionalnego poziomu zdekoncentrowanej administracji rządowej. Bezpośrednio po wyzwoleniu, w 1948 roku Jules Moch, ówczesny minister spraw wewnętrznych, wprowadził na terenie Francji instytucję inspektorów wyposażonych w specjalne prerogatywy wojskowe i ekonomiczne, którzy mieli zapewnić porządek publiczny zakłócany strajkami i zamieszkami. Powstały w ten sposób IGAME, inspektoraty ogólne do spraw specjalnych (*inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire*). Po 1945 roku to pierwsza we Francji instytucja ponaddepartamentalna.

Od 1956 roku rozpoczęto działania, które w roku 1982 roku zakończyły się powstaniem samorządnych regionów. U genezy regionów we Francji stoją planowanie i zagospodarowanie przestrzenne prowadzone w celu zapewnienia spójności gospodarczej i społecznej kraju, czyli w celu prowadzenia polityki regionalnej. Polega ona na zdiagnozowaniu i zdefiniowaniu funkcji, roli i miejsca danego regionu w całej gospodarce narodowej, określeniu kierunków specjalizacji rozwoju regionów, ustaleniu programu aktywizacji regionów mniej rozwiniętych, a także zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami.<sup>613</sup> Wstępnie we Francji utworzono dwadzieścia dwa regiony programowe (*régions de programme*), które z definicji miały liczyć co najmniej milion mieszkańców (nie zachowano tej zasady w przypadku Limousin i Franche-Comté).<sup>614</sup> W 1960 powstało dwadzieścia jeden okręgów działań regionalnych

---

<sup>611</sup> P. Bodineau, op. cit., s. 14.

<sup>612</sup> R. Delbo, op. cit., s. 8.

<sup>613</sup> A. Jarosz, K. Leśniak, op. cit., s. 11

<sup>614</sup> P. Bodineau, op. cit., s. 31 i 37. Pierwotnie powstały dwa odrębne regiony programowe: Rhône oraz Alpes, ale lokalne elity polityczne oraz deputowani z departamentów objętych tymi dwoma

(*circonscriptions d'action régionale*, CER), które utworzono w celu koordynacji polityki państwa o znaczeniu ponaddepartamentalnym, zwłaszcza prowadzenia dużych inwestycji publicznych.<sup>615</sup> Podziału administracyjnego dokonano posilkując się mapą określającą granice działania przedwojennych izb gospodarczych.<sup>616</sup> Przedstawione w tabeli 23 przyporządkowanie departamentów do CER w zasadzie nie zmieniło się od roku 1960. Nazwy CER mają konotacje historyczne (np. Bretania, Prowansja), i pomimo że przy ich określaniu starano się nie nadużywać nazw przedrewolucyjnych prowincji, ze względów politycznych<sup>617</sup>, okazuje się, że aż siedemnaście na dwadzieścia dwa francuskie regiony przyjęło nazwy średniowiecznych prowincji.<sup>618</sup> W roku 1975 Korsyka została odłączona od Prowansji-Lazurowego Wybrzeża i od tego czasu funkcjonuje jako odrębny byt administracyjno-polityczny. W latach sześćdziesiątych ustalono również siedziby CER; miasta te w 1982 roku otrzymały status siedziby regionu. Historyczna Normandia została podzielona na dwa regiony ze względu na trudności wskazania, które z miast o porównywalnym potencjale, Caen czy Rouen, miałyby stać się siedzibą regionu.<sup>619</sup>

Tabela 23. Przyporządkowanie departamentów do okręgów działań regionalnych.

CER	departamenty	Siedziba CER
Północ	Nord, Pas-de-Calais	Lille
Pikardia	Aisne, Oise, Somme	Amiens
Region paryski	Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise	Paryż
Centrum	Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret	Orlean
Górna Normandia	Eure, Seine-Maritime	Rouen
Dolna Normandia	Calvados, Manche, Orne	Caen
Bretania	Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan	Rennes
Kraina Loary	Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Cayenne, Sarthe, Vendée	Nantes
Poitou-Charentes	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne	Poitiers
Limousin	Corrèze, Creuse, Saute-Vienne	Limoges
Akwitania	Dordogne, Gironde, Landem, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées	Bordeaux
Południe-Pireneje	Ariège, Aveyron, Saute+Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne	Tuluza
Szampania	Ardennes, Aube, Marne, Saute-Marne	Chalon
Lotaryngia	Meurthe-et-Moselle, Mouse, Moselle, Vosges	Nancy
Alzacja	Bas-Rhin, Haut-Rhin	Strasburg
Franche-Comté	Doubs, Jura, Saute-Saône, Territoire-de-Belford	Besançon
Burgundia	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	Dijon

okręgami doprowadzili do powstania silniejszego regionu Rhône-Alpes w 1960 roku . Cf. P. Bodineau, op. cit., s. 38.

<sup>615</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 121.

<sup>616</sup> J-Ch. Prarisot, op. cit., s. 73.

<sup>617</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 22.

<sup>618</sup> Również symbole regionów oraz flagi regionalne inspirowane są średniowiecznymi emblematami prowincji. P. Bodineau, op. cit., s. 7.

<sup>619</sup> Deputowani z departamentu Eure w proteście przeciw temu podziałowi nie zasiadali przez wiele lat w instytucjach regionalnych Górnej Normandii. Cf. P. Bodineau, op. cit., s. 37.

Owernia	Algier, Cantal, Saute-Loire, Puy-de-Dôme	Clermand-Ferrand
Rhône-Alpes	Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Saute-Savoie	Lyon
Langwedocja	Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales	Monpellier
Prowansja-Lazurowe Wybrzeże-Korsyka	Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Aloes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse	Marsylia

Źródło: B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 123.

W 1964 stworzono na poziomie CER zdekoncentrowaną instytucję władzy publicznej, prefekta regionu, a także kolektywne instytucje o charakterze doradczym i konsultacyjnym: administracyjną komisję regionalną (*commission administrative régionale*, CAR) oraz komisję rozwoju gospodarczego i regionalnego (*commission de développement économique et régional*, CODER). Prefektem regionu został prefekt departamentu, w którym siedzibę miał CER, jednak nie sprawował on żadnego nadzoru nad prefektami pozostałych departamentów w CER. Dysponował natomiast tak zwaną *misją regionalną* wykonując zadania administracyjne związane z funkcją prefekta regionu. Administracyjna komisja regionalna zbierała pod jego przewodnictwem prefektów departamentów wchodzących w skład CER, sekretarza generalnego z departamentu (drugi rangą, po prefekcie, urzędnik w prefekturze), w którym znajdowała się siedziba CER oraz szefów zdekoncentrowanych służb państwowych z całego obszaru CER. Do zadań tego kolegium należało decydowanie o rozdziale dotacji rządowych dla departamentów, a także zapewnienie realizacji w CER założeń centralnego planowania. Natomiast CODER to ciało konsultacyjne, które złożone było z przedstawicieli środowisk zawodowych i związkowych (50% składu), przedstawicieli rad generalnych (25% składu, przedstawicielami rad generalnych w CODER nie mogli być sami radni) i przedstawicieli premiera (25% składu).<sup>620</sup> Po raz pierwszy w historii administracji francuskiej pojawił się na poziomie regionalnym organ, w skład którego wchodził przedstawiciele władzy centralnej i lokalnej, a także lokalnych środowisk gospodarczych (dziś nazywanych partnerami społeczno-gospodarczymi). Pod opinię CODER poddawano kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzennym w CER, rozwojem ekonomicznym, inwestycjami publicznymi. W ten sposób zaczęła się wypełniać, zarówno w wymiarze ekonomicznym, politycznym jak i administracyjnym, przestrzeń publiczna na poziomie wyższym, niż departament, a niższym niż państwo. Wypełniano ją nowymi instytucjami państwowymi, a zwłaszcza dekoncentrowano funkcje państwa, stąd okres od początku lat pięćdziesiątych do początku lat

<sup>620</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 124. CODER liczyły od dwudziestu do pięćdziesięciu członków.



osiemdziesiątych we Francji to regionalizacja funkcjonalna.<sup>621</sup> Zarówno problemy zagospodarowania przestrzennego kraju, jak i rozwoju gospodarczego były od tej pory analizowane w układzie regionalnym, a odniesienie do okręgu działań regionalnych stało się stałym elementem planowania krajowego uwzględniającego rozkład środków publicznych w kontekście przestrzennym. Do konsultowania i opiniowania decyzji dotyczących rozwoju zaproszono przedstawicieli władzy lokalnej, co niewątpliwie nadało nowy wymiar reformom dekoncentracyjnym z lat sześćdziesiątych. CODER to protoplasta funkcjonujących dziś na poziomie samorządowego regionu francuskiego komitetów ekonomiczno-społecznych (*comité économique et social*, CES). Schemat 3 przedstawia instytucje regionalne powstałe w 1964 r.

Na kanwie struktury administracyjnej CER powstała koncepcja regionalizacji kraju generała Charlesa de Gaulle'a. W rozdziale trzecim przedstawiono motywy i skutki referendum z 1969 roku. Różnie oceniane są pobudki generała, zwraca się uwagę, że traktował ideę regionalizacji instrumentalnie, jako pretekst do legitymizacji swojej władzy. Jednak tu warto po raz kolejny podkreślić, że była to mimo wszystko pierwsza w historii powojennej Francji próba przejścia od regionu funkcjonalnego do politycznego. Świadczy o tym to, że projekt stworzenia regionów w 1969 roku zawierał wzmocnienie roli dotychczasowej CODER, która miała być przekształcona w radę regionalną składającą się w 60% z posłów i radnych lokalnych (gminni i departamentalni) i w 40% z przedstawicieli środowisk społeczno-zawodowych. Przewodniczącym rady, jak również organem wykonawczym w regionie, miał być prefekt regionu. Reformie regionalnej miała towarzyszyć reforma Senatu, który miał być wybierany również przez przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych. Zwłaszcza ta druga koncepcja została odebrana jako zamach na wolność samorządów terytorialnych, a raczej prawa radnych lokalnych (przypomnieć trzeba, że to radni gminni i generalni decydują we Francji o składzie izby wyższej parlamentu), którzy z ogromną zawziętością zaatakowali idee poddane pod referendum. W rezultacie Francuzi większością 52,4% odrzucili w referendum pomysły de Gaulle'a, które odbyło się 27 kwietnia 1969 r., a sam generał wycofał się z polityki. Jednak zauważyć należy, że kilka regionów peryferyjnych (Bretania, Alzacja, Lotaryngia, Korsyka, Pireneje, Normandia) głosowało zdecydowanie za wprowadzeniem reformy regionalnej,<sup>622</sup> co świadczy o tym, że idea regionalizacji politycznej była już w tym okresie na tych

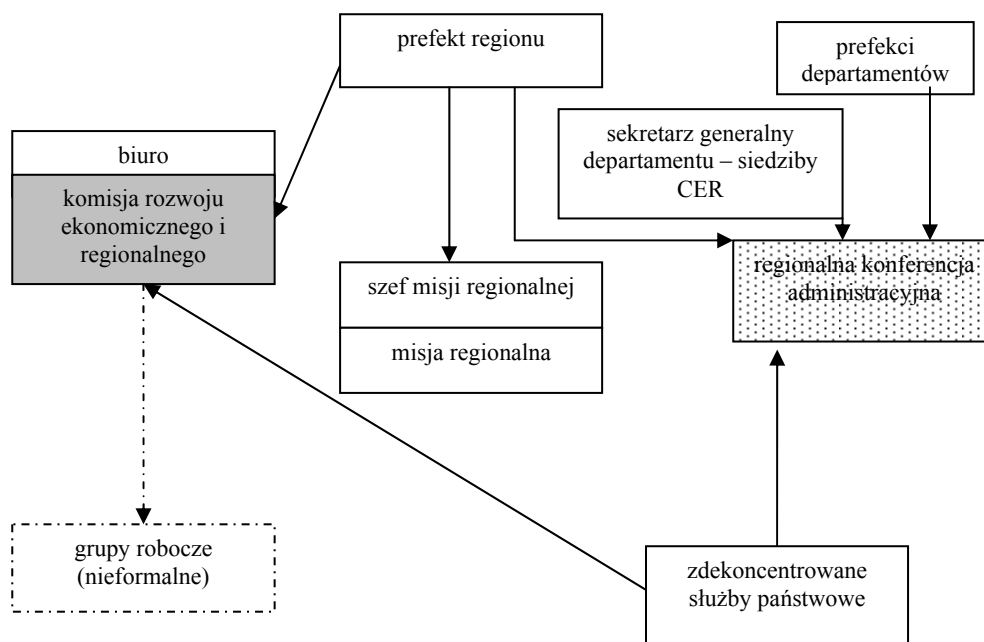
---

<sup>621</sup> K. Choraży, *Regionalizacja we Francji a niektóre problemy reformy ustroju lokalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 10, R. 4, 1994, s. 65.

<sup>622</sup> R. Delbo, op. cit., s. 20.

terenach zakorzeniona i potwierdza tezę o zachowywaniu tożsamości regionalnej regionów peryferyjnych mimo centralizacji.

Schemat 3. Organizacja okręgu działań regionalnych (CER).



Źródło: B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 125.

Porażka referendum w 1969 roku nie zamknęła jednak drogi do pogłębiania regionalizacji państwa francuskiego, przesunęła ją jedynie w czasie. Już w roku 1972 utworzono na poziomie ponaddepartamentalnym byt administracyjny w postaci terytorialnego zakładu publicznego posiadającego osobowość prawną (*établissement public territorial*). Terytorialne zakłady publiczne zastąpiły CER, zarówno pod względem funkcji, jak i geograficznym. W odróżnieniu od CER, miały osobowość prawną i własny budżet. Zakłady publiczne w 1972 roku powstały w celu koordynacji zadań, zwłaszcza planistycznych na poziomie ponaddepartamentalnym. Administrował nim prefekt departamentu, w którym ustanowiono siedzibę regionalnego zakładu publicznego.<sup>623</sup> Terytorialne zakłady publiczne od 1975 roku miały organy uchwałodawcze, rady regionalne, składające się ze wszystkich parlamentarzystów wybranych na terenie danego obejmującym dany zakład publiczny oraz przedstawicieli

<sup>623</sup> Na temat różnic pomiędzy zakładem publicznym a wspólnotą terytorialną we Francji w K. Choraży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998, s. 10 i 19.

wspólnot terytorialnych w liczbie co najmniej równej liczbie parlamentarzystów. Przedstawiciele wspólnot byli wybierani przez rady generalne (od trzech do pięciu przedstawicieli, proporcjonalnie do liczby ludności w departamencie) i rady gminne miast-siedzib departamentów i miast o liczbie ludności od 30 tysięcy mieszkańców (jeden przedstawiciel każdego miasta). Miastom powyżej 100 tysięcy mieszkańców przysługiwał jeden dodatkowy przedstawiciel na każde kolejne 100 tysięcy mieszkańców.<sup>624</sup> Rada regionalna uchwałała budżet terytorialnego zakładu publicznego oraz podejmowała uchwały w sprawach dotyczących kompetencji regionu (zagospodarowanie przestrzenne, rozwój społeczny i gospodarczy). Prefekt regionu to organ wykonawczy w terytorialnym zakładzie publicznym oraz przedstawiciel rządu w regionie. Ponadto stworzono komitet ekonomiczno-społeczny o charakterze konsultacyjnym składający się z przedstawicieli środowisk gospodarczych, społecznych, zawodowych, edukacyjnych, naukowych, kulturalnych i sportowych. Komitet miał prawo wyrażania opinii w sprawach dotyczących kompetencji regionu. Ważną przesłanką ku temu, by region nie stał się faktycznie wspólnotą terytorialną, była obawa przed osłabieniem pozycji departamentu. W przemówieniu wygłoszonym 30 października 1970 r. w Lyonie George Pompidou powiedział, że nie można uczynić z regionu „szczebla administracyjnego umieszczonego ponad tymi, które już istnieją”.<sup>625</sup> Trzeba było kolejnych dziesięciu lat, by Francja dojrzała do upodmiotowienia regionu jako wspólnoty samorządowej, a potem kolejnych dwudziestu, by region stał się, obok gminy i departamentu, wspólnotą terytorialną wprowadzoną do porządku konstytucyjnego Francji.

Ustawa z 2 marca 1982 roku w sprawie praw i wolności gmin, departamentów i regionów dała regionom, w art. 59, status wspólnoty terytorialnej: „Region jest wspólnotą terytorialną. Jest on administrowany przez radę regionalną wybraną w wyborach powszechnych bezpośrednich”. Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że regiony zostały stworzone na podstawie przepisów ustawowych wydanych w oparciu o art. 72 konstytucji przyzwalający na tworzenie innych, niż gminy i departamenty, wspólnot terytorialnych w drodze ustawy. Dlatego też, niezależnie od atrybutów regionu jako wspólnoty terytorialnej tożsamych z atrybutami gminy i departamentu, powstanie regionu nie łączyło się ze zmianą konstytucji. Tym samym jego pozycja ustrojowa

---

<sup>624</sup> L. François, op. cit., s. 99.

<sup>625</sup> D. Turpin, *La région*, s. 55. W tym samym duchu Jean Chaban-Delmas powiedział w wystąpieniu wygłoszonym w 1972 roku w Senacie: „Byłoby nierealne działanie, prowadzące do prób wzmacniania wspólnot terytorialnych już funkcjonujących i jednocześnie tworzenie nowych. Przecież stworzenie regionów jako wspólnot terytorialnych prowadziłoby w prostej linii do „zaduszenia” (*étouffer*) departamentów”. Tłumaczenie własne.

w stosunku do gminy i departamentu od roku 1982 była ułomna. Dominique Turpin opisał ten proces stwierdzając, że „po przebyciu piekła wynikającego ze statusu zakładu publicznego, po wizycie w czyścicu w roku 1982, region wstąpił w końcu do raju objawionego wspólnotom terytorialnym, jednakże pozbawiony był nadal pozycji konstytucyjnej”.<sup>626</sup> Jednak w 1982 roku to właśnie region stał się wspólnotą terytorialną, którą objęły w pełni reformy decentralizacyjne, to znaczy dotyczyły go we wszystkich wymiarach. Po pierwsze dlatego, że stał się samorządową wspólnotą terytorialną, taki status gmina i departament miały przed 1982 rokiem, a w konsekwencji jego organ uchwałodawczy jest wybierany w głosowaniu powszechnym (od 1986 roku). Po drugie dlatego, że organ wykonawczy regionu jest wybierany przez radę regionalną (ten wymiar reformy dotyczył zarówno regionu, jak i departamentu). Po trzecie zaś dlatego, że nadzór nad działalnością regionu, podobnie jak nadzór nad działalnością gminy i departamentu, przybrał formę kontroli następcej administracyjnej i sądowej wykonywanej tylko pod względem zgodności z prawem.

W roku 1982 zachowano podział dokonany w latach sześćdziesiątych i pozostawiono dwadzieścia dwie wspólnoty na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego we Francji metropolitalnej i dokooptowano do nich cztery jednodepartamentalne regiony zamorskie. Jest to kolejny dowód na to, że reformy decentralizacyjne z 1982 roku nie miały charakteru strukturalnego, ale niosły zmianę instytucjonalną. Francja składa się z dwudziestu sześciu regionalnych wspólnot samorządowych, z których dwadzieścia dwie (w tym Korsyka), to regiony we Francji metropolitalnej.

Tabela 24. Regiony we Francji i ich potencjał demograficzny w 1999 r.

<b>Region</b>	<b>Liczba ludności</b>	<b>Stolica regionu</b>
<b>Alzacja</b>	1 734 145	Strasburg
<b>Akwitania</b>	2 908 359	Bordeaux
<b>Owernia</b>	1 308 878	Clermand-Ferrand
<b>Burgundia</b>	1 610 067	Dijon
<b>Bretania</b>	2 906 197	Rennes
<b>Centrum</b>	2 440 329	Orlean
<b>Szampania-Ardeny</b>	1 342 363	Chalon
<b>Korsyka</b>	260 196	Ajaccio
<b>Franche-Comté</b>	1 117 059	Besançon
<b>Ile-de-France (Region paryski)</b>	10 952 011	Paryż
<b>Langwedocja-Roussillon</b>	2 295 648	Monpellier
<b>Limousin</b>	710 939	Limoges
<b>Lotaryngia</b>	2 310 376	Nancy
<b>Południe-Pireneje</b>	2 551 687	Tuluza
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	3 996 588	Lille
<b>Dolna Normandia</b>	1 422 193	Caen
<b>Górna Normandia</b>	1 780 192	Rouen
<b>Kraina Loary</b>	3 222 061	Nantes
<b>Rhône-Alpes</b>	5 645 407	Lyon

<sup>626</sup> D. Turpin, *La région*, s. 57. Tłumaczenie własne.

<b>Pikardia</b>	1 857 481	Amiens
<b>Poitou-Charentes</b>	1 640 068	Poitiers
<b>Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże</b>	4 506 151	Marsylia
<b>Gwadelupa</b>	422 496	Basse-Terre
<b>Gujana</b>	381 427	Cayenne
<b>Martynika</b>	157 213	Fort-de-France
<b>Reunion</b>	706 300	Saint-Denis

Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 137.

Nowela konstytucyjna z 2003 roku włączyła region do grupy wspólnot terytorialnych wymienionych w art. 72 konstytucji, a tym samym wprowadziła na poziom konstytucyjny zasadę wyboru rady regionalnej w wyborach powszechnych bezpośrednich i zapewniła na tym poziomie istnienie organu wykonawczego w regionie.

Aktualnie, obok przepisów konstytucji (art.72-75) ustrój regionów francuskich jest normowany przepisami zebranymi w CGCT w części czwartej „Region” w księdze legislacyjnej od art. L.4121-1 do L.4435-1 oraz w księdze wykonawczej od art. R.4122-1 do art. R.4434-3.

Wskazano wcześniej, że regionalne struktury administracyjne powstały we Francji w latach siedemdziesiątych jako zakłady publiczne (*établissement public*) obejmujące swoim zasięgiem kilka departamentów w celu zapewnienia koordynacji polityki zagospodarowania kraju na poziomie ponaddepartamentalnym. Natomiast w 1982 roku region uzyskał status wspólnoty terytorialnej, a co za tym idzie, przypisano mu kompetencje (zadania) własne.

Tak jak pozostałe wspólnoty terytorialne, region posiada kompetencję ogólną do wykonywania zadań publicznych, o ile nie są one zastrzeżone dla innych wspólnot, publicznych osób prawnych oraz państwa.<sup>627</sup> Pomimo przypisania kompetencji ogólnej regionom, ustawa decentralizacyjna z 1982 roku w art. 59 enumeratywnie wymieniła katalog spraw wchodzących w zakres kompetencji regionów. Kompetencje te zostały rozszerzone, w zakresie edukacji, w 1985 r.<sup>628</sup>

Do kompetencji regionu należą sprawy z zakresu rozwoju gospodarczego, związane z kształceniem ustawicznym, kształceniem na poziomie średnim i w niektórych wypadkach wyższym powiązanych z badaniami naukowymi, a także z działaniami kulturalnymi i infrastrukturą o znaczeniu regionalnym.

Na szeroko pojęty rozwój gospodarczy składa się przede wszystkim planowanie zagospodarowania przestrzennego, które jest rozumiane jako „wskazanie najlepszego

<sup>627</sup> D. Turpin, *La région*, s. 163.

<sup>628</sup> Ibidem, s. 163.

z możliwych rozmieszczenia geograficznego zasobów ludzkich i materialnych uwzględniającego dostęp do bogactw naturalnych i możliwości rozwoju przedsiębiorczości”.<sup>629</sup> Dlatego też regiony uczestniczą w tworzeniu narodowego planu rozwoju na poziomie krajowym<sup>630</sup> oraz tworzą własne, regionalne i kompatybilne z narodowym, wieloletnie plany rozwoju. Na podstawie tych dokumentów zawierane są pomiędzy państwem a regionami kilkuletnie kontrakty (*contrats de plan Etat-région*) służące realizowaniu celów planu narodowego i regionalnych, stanowiące swoistą ich operacjonalizację. Kontrakty określają sposób osiągania celów, a co najważniejsze, określają środki finansowe, angażowane przez państwo na wsparcie rozwoju regionalnego oraz środki finansowe inwestowane we wspólne przedsięwzięcia przez wspólnoty terytorialne. Przedsięwzięcia te dotyczą inwestowania w infrastrukturę regionalną i lokalną, wspierania kluczowych dla rozwoju regionu przedsiębiorstw, zarówno państwowych jak i prywatnych, czy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.<sup>631</sup>

W zakresie kształcenia regiony:

- mogą tworzyć regionalne centra kształcenia ustawicznego (*centres de formation d'apprentis*) oraz regionalne centra kształcenia zawodowego (*centres de formation professionnelle*);<sup>632</sup>
- zakładają i utrzymują szkoły średnie (zawodowe i licea), a także współuczestniczą wraz z państwem w tworzeniu i finansowaniu szkół wyższych i ośrodków badawczych,<sup>633</sup>
- są współodpowiedzialne za finansowanie obiektów kulturalnych oraz infrastruktury na poziomie regionalnym (niektóre lotniska i porty morskie).

## **6.2. Instytucje, organy i kompetencje samorządu regionalnego we Francji**

W tym punkcie przedstawione zostaną instytucje demokracji bezpośredniej ustanowione w regionach francuskich (wybory powszechne, referendum, inne instytucje demokracji regionalnej), a także organy regionu i ich kompetencje.

---

<sup>629</sup> Ibidem, s. 171. Tłumaczenie własne.

<sup>630</sup> We Francji bardzo rozwinięta jest sfera planowania przestrzeni publicznej i działań publicznych.

<sup>631</sup> Ibidem, s. 196. Polska wzorowała się na francuskich *contrats de plan* przy tworzeniu systemu wspierania rozwoju regionalnego zdefiniowanego pierwotnie w *ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz. U. Nr 48, poz. 550 ze zm.) a w latach 2004-2006 w *ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.), a obecnie w *ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

<sup>632</sup> B. Rémond, J. Blanc, op. cit., s. 167.

<sup>633</sup> D. Turpin, *La région*, s. 272.

### 6.2.1. Instytucje demokracji bezpośredniej

Rady regionalne (*conseils régionaux*), będące organami stanowiącymi, są wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich od 1986 roku (w okresie od 1982 do 1986 roku w regionie funkcjonowały instytucje powołane ustawą z 1972 roku). Do tej pory wybory regionalne odbyły się we Francji cztery razy. W latach 1986-1999 reżim wyborczy określała ustawa z 10 lipca 1985 roku o zmianie kodeksu wyborczego i o wyborach radnych regionalnych.<sup>634</sup> Zgodnie z przepisami tej ustawy radni regionalni byli wybierani na sześć lat w wyborach proporcjonalnych. Ugrupowania polityczne, by brać udział w podziale mandatów, musiały uzyskać przynajmniej 5% oddanych głosów. Czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom osiemnastoletnim, bierne dwudziestojednolatkom. Wybory odbywały się w układzie departamentalnym, to znaczy, że okręgiem wyborczym był departament.

W roku 1999, zwłaszcza ze względu na krytykę zastosowanego systemu przez pojawiające się ugrupowania regionalne<sup>635</sup>, parlament uchwalił ustawę reformującą system wyborczy do rad regionalnych (tak zwana reforma Jospina).<sup>636</sup> Ustawa ta zmieniła zasady wyznaczania okręgów wyborczych. Wybory regionalne nie miały odbywać się już w geograficznych ramach departamentów. Okręgi wyborcze miały być tworzone na poziomie regionu. Gdy powstawały regiony, nie brano pod uwagę możliwości, iż okręgiem wyborczym mógłby być cały region. Takie rozwiązanie naruszyłoby pozycję departamentów, a tym samym terytorialny model polityczno-administracyjny. Poza tym zaważyła na tym również opinia François Mitteranda, ówczesnego prezydenta kraju. Pierre Joxe wspomina: „Sądził [Mitterand], że wybory radnych w okręgach regionalnych wzmocniłyby zbyt mocno pozycję rady regionalnej oraz legitymację przewodniczącego rady regionalnej, co przecież mogło prowadzić do zagrożenia jedności narodowej. Wyobrażacie sobie przewodniczącego rady regionalnej Ile-de-France wybranego przez jedenaście milionów mieszkańców? To byłby Prezydent Republiki bis...”<sup>637</sup> Zmieniono również system wyborczy, ponieważ dotychczasowe rozwiązanie polegające na proporcjonalnym podziale mandatów odzwierciedlało, co prawda, właściwie preferencje wyborców, ale prowadziło do paraliżu funkcjonowania rad regionalnych w przypadku braku konstytutywnej większości w radzie. Na przykład

<sup>634</sup> Ustawa nr 85-692 z 10 lipca 1985 r. o zmianie kodeksu wyborczego i o wyborach radnych regionalnych (J.O. z 11 lipca 1985 r.).

<sup>635</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 71.

<sup>636</sup> Ustawa nr 99-36 z 19 stycznia 1999 roku o sposobie wyboru radnych regionalnych i radnych Zgromadzenia Korsyki oraz o funkcjonowaniu rad regionalnych (J. O. z 20 stycznia 1999 r.).

<sup>637</sup> B. Dolez, *Régionales et européennes: la nouvelle règle électorale*, „Pouvoirs locaux” nr 58, 2003, s. 129.

w 1992 roku cztery regiony nie mogły doczekać się zbudowania większości rządzącej, w 1998 dotyczyło to dwóch rad regionalnych; ponadto w tym samym roku były problemy z wyborem organu wykonawczego przez radę regionu Centrum oraz Rhône-Alpes, zdarzały się także wypadki niemożności uchwalenia budżetu regionu.<sup>638</sup> Zmiany wprowadzone w systemie wyborczym nie polegały na zastąpieniu systemu proporcjonalnego większościami lub mieszanym. Zachowano zasadę wyborów proporcjonalnych, jednak wprowadzono progi mające zapewnić, że w radzie regionalnej dojdzie do obsadzenia większości mandatów przez ugrupowanie będące w stanie rządzić w regionie. Mianowicie wprowadzono zasadę, że w przypadku nieosiągnięcia większości bezwzględnej mandatów przez jedną listę wyborczą, odbywa się druga tura głosowania, z tym że ugrupowanie, które w pierwszej turze zdobyło większość, w drugiej niejako awansem dostawało z góry 25% mandatów w radzie (nazywa się to *prime majoritaire*), w drugiej turze mogły brać udział ugrupowania, które w pierwszej zdobyły przynajmniej 5% oddanych głosów, natomiast by brać udział w podziale mandatów, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej turze, trzeba było zdobyć co najmniej 3% oddanych głosów. Ponadto wprowadzono możliwość blokowania list wyborczych przed drugą turą przez ugrupowania, które w pierwszej turze zdobyły co najmniej 3% oddanych głosów. W 1999 roku wprowadzono pięcioletnią kadencję rad regionalnych, by w roku 2003 przywrócić sześcioletnią kadencję. Wybory do rad regionalnych są objęte od 2000 roku parytetem dotyczącym podziału miejsc na listach wyborczych pomiędzy kobiety i mężczyzn. Zgodnie z art. L.346 kodeksu wyborczego, na sześć kolejnych wpisanych na listę wyborczą kandydatów, kobiety muszą stanowić połowę, a nazwiska kobiet i mężczyzn muszą być wpisane na listę przemiennie<sup>639</sup>. Rezultaty zastosowanego parytetu pokazuje bardzo dobrze tabela 25: w roku 2004 odsetek kobiet zajmujących stanowiska radnych regionalnych wzrósł o 20% w stosunku do roku 1998.

---

<sup>638</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 72.

<sup>639</sup> Ustawodawca nie wypowiedział się w kwestii, czy lista powinna być rozpoczynana przez kobietę, czy przez mężczyznę.



Tabela 25. Liczba kobiet zajmujących stanowiska radnych regionalnych w roku 1998 i 2004.

Wybory w 1998			Wybory w 2004		
Liczba radnych regionalnych ogółem	Liczba radnych kobiet	% radnych kobiet	Liczba radnych regionalnych ogółem	Liczba radnych kobiet	% radnych kobiet
1880	517	27,5	1880	895	47,6

Źródło: M.-J. Zimmermann, *Parité et mode de scrutin: confronter l'égalité*, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport pour le Premier Ministre, 2004, s. 7.

Reforma Jospina nie weszła w życie, w 2003 roku повторно zmodyfikowano system wyborczy do rad regionalnych (tak zwana reforma Raffarina). Głównie dlatego, że z krytyką spotkało się skrócenie kadencji rad do pięciu lat, gdy tymczasem pozostałe organy stanowiące wspólnot terytorialnych są wybierane na sześć lat. Ustawa nr 2003-327 z 11 kwietnia 2003 r. o wyborach radnych regionalnych, radnych do Zgromadzenia Korsyki oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych<sup>640</sup> ustaliła ordynację wyborczą do rad regionalnych zastosowaną w wyborach w 2004 r. Powrócono do sześcioletniej kadencji rady, zmodyfikowano zasady dzielenia mandatów: od 2003 r. okręgiem wyborczym jest region, z tym że liczba miejsc w radzie przypadających poszczególnym ugrupowaniom jest obliczana na poziomie regionu, a następnie rozdysponowywana pomiędzy departamenty w zależności od liczby oddanych głosów na to ugrupowanie w danym departamencie. Ten dość skomplikowany algorytm jest próbą pogodzenia interesów politycznych departamentów i regionów. Ponadto wprowadzono możliwość blokowania list wyborczych przed drugą turą, z tym że zwiększono próg do 5% oddanych głosów w turze pierwszej. Zwiększono także drastycznie próg przejścia do drugiej tury, z 5 do 10% oddanych głosów.<sup>641</sup> Mandaty są dzielone między ugrupowania, które zdobyły przynajmniej 5% oddanych głosów. Tabela 26 przedstawia porównanie wszystkich dotychczas uchwalanych i stosowanych we Francji systemów wyborczych w wyborach regionalnych.

<sup>640</sup> Ustawa nr 2003-327 z 11 kwietnia 2003 r. o wyborach radnych regionalnych oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych (J. O. z 11 kwietnia 2003 r.).

<sup>641</sup> W projekcie ustawy próg 10% został przewidziany dla liczby uprawnionych do głosowania. Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za sprzeczny z konstytucją, ponieważ łamał zasadę reprezentatywności. Cf. *Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2003 r. nr 2003-468 DC w sprawie ustawy o wyborach radnych regionalnych, radnych do Zgromadzenia Korsyki oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych* (J. O. z 12 kwietnia 2003 r.).

Tabela 26. Systemy wyborcze w wyborach regionalnych we Francji.

Rok uchwalenia ordynacji	1985	1999	2003
Długość kadencji	6 lat	5 lat	6 lat
Okręg wyborczy	departament	region	region/departament
Parytet	nie	nie	tak
Liczba tur	jedna	dwie	dwie
Podział mandatów	proporcjonalny	proporcjonalny z 25% premią	proporcjonalny z 25% premią
Próg przejścia do II tury	-	5% oddanych głosów	10% oddanych głosów
Próg wyborczy dla koalicji	-	3% oddanych głosów	5% oddanych głosów
Próg wyborczy dla partii (podział mandatów)		5% oddanych głosów	5% oddanych głosów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy nr 85-692 z 10 lipca 1985 r. o zmianie kodeksu wyborczego i o wyborach radnych regionalnych, (J. O. z 11 lipca 1985 r.), ustawy nr 99-36 z 19 stycznia 1999 roku o sposobie wyboru radnych regionalnych i radnych Zgromadzenia Korsyki oraz o funkcjonowaniu rad regionalnych (J. O. z 20 stycznia 1999 r.), ustawy nr 2003-327 z 11 kwietnia 2003 r. o wyborach radnych regionalnych oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych (J. O. z 11 kwietnia 2003 r.).

Pomimo proporcjonalnego systemu wyborczego, również regionalne francuskie sceny polityczne charakteryzuje dwubiegunowość. Sprzyjają temu pozostałe elementy systemu wyborczego: progi wyborcze, blokowanie list, premia większościowa. Poniżej znajdują się mapy ilustrujące wyniki dotychczasowych czterech głosowań w wyborach regionalnych, które odbyły się we Francji od 1986 roku. Wydać na nich wyraźnie, jak silnie francuska regionalna scena polityczna jest spolaryzowana. Do bipolaryzacji sceny politycznej na poziomie regionów przyczyniło się także zorganizowanie wyborów regionalnych w tym samym czasie, co wyborów parlamentarnych (1986 rok). W kolejnych latach zachowania wyborców na tej płaszczyźnie powielaly się: w 1992 głosowanie regionalne było wyrazem utraty popularności rządu krajowego (do czego doszło w 1993 roku), w 1998 lewica zaczęła odbijać się od dna, by w 2004 r. osiągnąć pełen sukces wyborczy.<sup>642</sup>

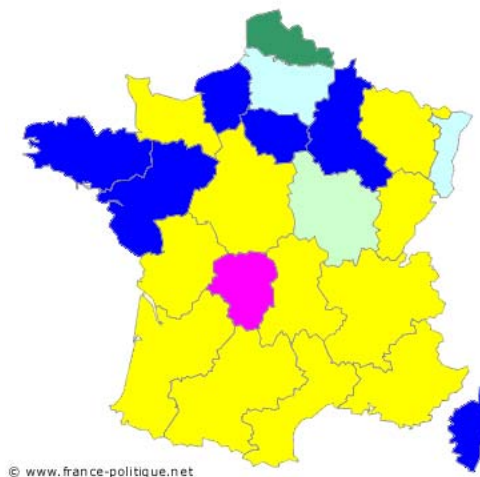
<sup>642</sup> S. Baron, *De la région Defferre à la région politique*, „Pouvoirs locaux” nr 70, 2006, s. 74.

Mapa 4. Wyniki wyborów do rad regionalnych we Francji w latach 1986-2004.

wybory w 1986 roku



wybory w 1992 r.



wybory w 1998 r.



wybory w 2004 r.



PS

Zieloni

UDF -RAD

UDF-CDS

UDF-PR

RPR

prawica ogólnie w 2004 r.

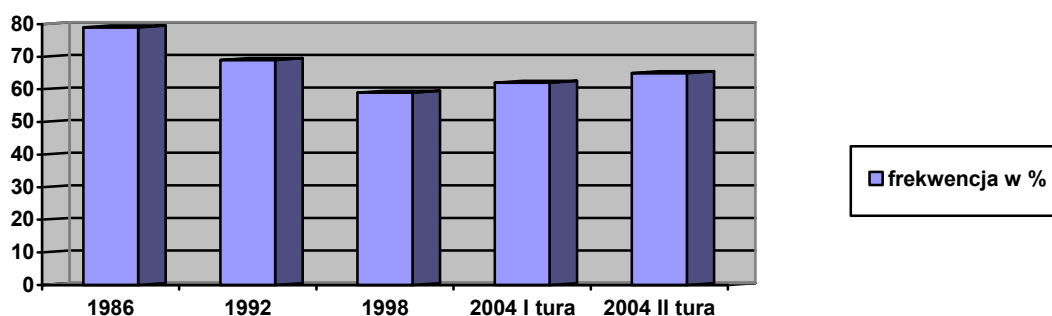
UDF-RAD: wspólne listy UDF i Partii Radykalnej  
UDF-CDS: wspólne listy UDF i Centre des Démocrates Sociaux  
UDF-PR: wspólne listy UDF i Partii Republikańskiej

Źródło: <http://francepolitique.free.fr/regionales.htm> (5 marca 2005 r.).

Po raz kolejny dwublokowy francuski system partii politycznych (klasyczny podział na lewicę i prawicę) przenosi się na szczebel lokalny. Bardzo trudno jest wprowadzić deputowanych do rad regionalnych partiom o zasięgu regionalnym oraz niezwiązanym z blokiem lewicowym lub prawicowym.

Wybory regionalne charakteryzują się zauważalnym spadkiem zainteresowania ze strony wyborców. Frekwencja w tych wyborach jest coraz niższa. Wykres 6 przedstawia frekwencję wyborczą w trakcie wyborów regionalnych w latach 1986-2004.

Wykres 6. Frekwencja wyborcza w wyborach regionalnych we Francji w latach 1986-2004.



Źródło: [www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier\\_actualite/regionales/abstention.shtml](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/regionales/abstention.shtml) (5 marca 2005 r.).

Pisząc o francuskich partiach politycznych na szczeblu regionalnym, należy wskazać, że zaczęły pojawiać się ugrupowania polityczne o charakterze regionalnym *sensu stricto*. Co prawda, nie osiągają one w wyborach zbyt wysokich wyników (w skali całej Francji w roku 2004 to 0,39%), ale trzeba zaznaczyć ich obecność w tradycyjnie „jednej i niepodzielnej Francji”.

Partią regionalną, o zasięgu ogólnokrajowym, jest założona w 1995 roku przez Jeana Philippe’a Allenbacha Partia Federalistyczna (*Parti Fédéraliste*, PF), która postuluje wprowadzenie we Francji „prawdziwej decentralizacji w federalnej Europie”. Programowo PF optuje za wzmocnieniem regionów we Francji do takiej pozycji, aby były podstawowym podmiotem życia społecznego, politycznego i gospodarczego. PF uważa, że najlepszym rozwiązaniem dla Europy dwudziestu siedmiu państw byłoby przekształcenie się w federalny twór ponadnarodowy. Kandydaci PF są obecni we wszystkich wyborach od 1995 r. Kandydatura Allenbacha została zgłoszona w wyborach prezydenckich w 2002 r., lecz nie uzyskał on pięciuset podpisów elektorских koniecznych do jej zarejestrowania. PF posiada agendy w Prowansji,

Krainie Loary, Centrum, Franche-Comté, Alzacji, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais i Reunion<sup>643</sup>.

W niektórych regionach zaczęły pojawiać się partie polityczne o charakterze regionalnym, to znaczy takie, które domagają się uznania odrębności czy autonomii regionu, a nawet uznania mieszkańców regionu za odrębny naród.

W Bretanii działa, od 2000 roku, *Parti breton*, po bretońsku *Holl a Unan*, która porównuje się do *Scottish National Party* i oczekuje, że Bretończycy zostaną uznani za odrębny naród, a sama Bretania będzie nie tyle regionem we Francji, co regionem w Europie.<sup>644</sup> Poza tym w całej Bretanii działa około dziesięciu innych ugrupowań, które w swoich programach mają postulat autonomii Bretanii i uznania Bretończyków za odrębny naród.<sup>645</sup>

W Górnej Normandii i Dolnej Normandii działa Partia na rzecz Niepodległej Normandii (*Parti pour la Normandie Indépendante*), która postuluje uznanie Normandii jako niepodległego państwa w ramach Unii Europejskiej. Partia w swoim programie informuje, że stolicą polityczną Normandii powinno być Caen, przemysłową Hawr, a wojskową Cherbourg. Ponadto Normandia byłaby państwem bez podatku VAT, za to byłby nałożony ogromny podatek na wyroby tytoniowe, a „państwo normandzkie” sprzedawałoby drogie zezwolenia na polowania. Co ciekawe, jedynym systemem operacyjnym w normandzkich komputerach miałyby być Linux.<sup>646</sup> Wyraźnie widać, że niepodległościowcy normandzcy wywodzą swoje korzenie z ugrupowań ekologicznych i silnie lewicujących. Zastanawia jednak to, że zarówno ekolodzy, jak i ugrupowania lewicowe, to zwykle ugrupowania pacyfistyczne, natomiast Partia na rzecz Niepodległej Normandii w swoim programie definiuje stolicę wojskową przyszłego państwa. Ponadto w Normandii działa także partia niepodległościowa prawicowa, *Mouvement Normand*.<sup>647</sup>

W Akwitanii działa założony w 2002 r. *Bloc Català*; partia ta postuluje utworzenie po francuskiej stronie Pirenejów autonomicznego Kraju Katalońskiego,

---

<sup>643</sup> [http://paca.parti-federaliste.fr/historique\\_paca.html](http://paca.parti-federaliste.fr/historique_paca.html); W Krainie Loary i Centrum istnieje jedna struktura, która proponuje utworzenie regionu o nazwie Ligèrie, który obejmowałby dawne prowincje Touraine, Berry, Orléanais, Maine i Anjou. Cf. <http://ligerie.parti-federaliste.org/page15.html>, (5 marca 2005 r.).

<sup>644</sup> <http://www.partibreton.org/pb/dizoloit.php> (5 marca 2005 r.).

<sup>645</sup> [http://abegus.anarvorig.com/partis\\_politiques.php](http://abegus.anarvorig.com/partis_politiques.php). Są to na przykład *Argad Ar Yaouankizvb* (*Mouvement des Jeunesses Indépendantistes Bretonnes*, Ruch Młodych Bretończyków na rzecz Niepodległości), *Emgann-MGI* (ruch socjalistyczno-liberalny na rzecz autonomii bretońskiej), *Frankiz Breizh* (Partia na rzecz Autonomii Bretanii), *Mouvement Régionaliste de Bretagne* (Bretoński Ruch Regionalistyczny), *Union Démocratique Bretonne* (Bretońska Unia Demokratyczna), (5 marca 2005 r.).

<sup>646</sup> <http://membres.lycos.fr/pni/> (5 marca 2005 r.).

<sup>647</sup> [http://perso.wanadoo.fr/unite.normande/le\\_mouvement.htm](http://perso.wanadoo.fr/unite.normande/le_mouvement.htm) (5 marca 2005 r.) Jako jedna z niewielu partii regionalnych ta została założona już w 1971 roku.

który ściśle współpracowały z hiszpańską Katalonią.<sup>648</sup> Ponadto w Akwitanii na rzecz autonomicznej Katalonii francuskiej działają *Unitat Catalanà* oraz *Gauche Républicaine de Catalogne*.<sup>649</sup> W Kraju Basków na rzecz autonomii i połączenia z hiszpańską częścią działają *Eusko Alkartasuna (Solidarité Basque)*<sup>650</sup> oraz *Eusko Alderdi Jeltzalea (Parti Nationaliste Basque)*<sup>651</sup>.

W południowej Francji działa ugrupowanie pod nazwą *Parti Occitan* założone w 1997 roku, optujące za szeroką autonomią obszaru, na którym mówiono *langue d'oc*. *Parti Occitan* jest ugrupowaniem, które popiera ideę silnych regionów europejskich. W jej programie mocno wyeksponowane są wątki socjalne i ekologiczne.<sup>652</sup> W Langwedocji działa ponadto *Parti de la Nation Occitane*, definiująca się jako „postępowy ruch na rzecz federalizmu”<sup>653</sup>.

Region Rhône-Alpes posiada również swoich autonomistów w Sabaudii. Powstała w 1994 roku Liga Sabaudzka (*Ligue Savoisienne*) postuluje przyznanie niepodległości ziemiom dawnego księstwa sabaudzkiego.<sup>654</sup>

Cała plejada partii regionalnych, o charakterze separatystycznym, występuje na Korsyce. Podstawową siłą korsykańskich nacjonalistów jest *Corsica Nazione*, która wprowadziła w ostatnich wyborach ośmiu radnych do korsykańskiego zgromadzenia.<sup>655</sup> Ponadto na Korsyce działają *Muvimentu di a Manca Naziunale (Gauche nationaliste corse, Korsykańska Narodowa Lewica)* powstała w 1998 roku<sup>656</sup>, *Partitu di a Nazione Corsa (Parti de la Nation Corse, Partia Narodu Korsykańskiego)* stanowiąca od 2002 roku unię trzech ugrupowań walczących o autonomię Korsyki,<sup>657</sup> a także powstała w 1998 roku *Corse Nouvelle*.<sup>658</sup>

Regionem, w którym kwitnie regionalne życie polityczne na północy Francji, jest Alzacja. Podstawową alzacką siłą polityczną jest powstała w 2002 r. w wyniku fuzji dwóch ugrupowań, skrajnie prawicowa partia *Alsace d'Abord*, która w swoim programie pisze: „Jesteśmy Alzaczycami z urodzenia lub z wyboru i potwierdzamy nasze przywiązania do tożsamości alzackiej, francuskiej i europejskiej. Ta tożsamość

<sup>648</sup> <http://www.bloc-catala.com/> (5 marca 2005 r.).

<sup>649</sup> <http://notre.republique.free.fr/antirepublicains.htm> (5 marca 2005 r.).

<sup>650</sup> <http://www.euskoalkartasuna.org/>, (5 marca 2005 r.).

<sup>651</sup> <http://www.eaj-pnb.com/>, (5 marca 2005 r.).

<sup>652</sup> <http://membres.lycos.fr/poc/> (5 marca 2005 r.).

<sup>653</sup> <http://www.p-n-o.org/> (5 marca 2005 r.); partia ta wystawiała swoich kandydatów w wyborach parlamentarnych już w 1986 roku.

<sup>654</sup> [www.ligue.savoie.com](http://www.ligue.savoie.com) (5 marca 2005 r.).

<sup>655</sup> <http://notre.republique.free.fr/antirepublicains.htm> (5 marca 2005 r.).

<sup>656</sup> <http://www.manca-naziunale.org/> (5 marca 2005 r.).

<sup>657</sup> <http://notre.republique.free.fr/antirepublicains.htm> (5 marca 2005 r.). Ugrupowania, które weszły w skład Partii Narodu Korsykańskiego to *Union du Peuple Corse*, *Scelta Nova* oraz *A Mossa Naziunale*.

<sup>658</sup> <http://corsenouvelle.free.fr/index.htm> (5 marca 2005 r.).

jest zarazem francuska jak i niemiecka, a przywiązanie do niemieckości nie zaprzecza przywiązaniu do francuskości. Nasza tożsamość jest zagrożona przez imigrację nieeuropejską, ale także przez ujednolicanie kultury, zapomnienie naszych korzeni i zanikanie naszych wartości. Interesy Alzacji są źle broniące w Paryżu przez naszych pseudoprzestawicieli, którzy podporządkowują się poleceniom paryskich szefów. Jedynie zjednoczenie Alzackich w jeden silny ruch da Alzacji pozycję, z którą będzie musiał liczyć się zarówno Paryż, jak i Bruksela, i zapewni rozkwit i rozwój regionu”.<sup>659</sup> Ponadto w Alzacji i Lotaryngii działa założone niedawno Narodowe Forum Alzacji i Lotaryngii (*Forum National d’Alsace-Lorraine*), stojące na stanowisku, że Francja od sześćdziesięciu lat okupuje ziemie Alzacji i Lotaryngii<sup>660</sup> oraz autonomistyczne, przekształcone w 2001 roku z *Union du Peuple Alsacien*, ugrupowanie *Pour l’Alsace!*<sup>661</sup>.

Trzeba także zwrócić uwagę, że w regionie Nord-Pas-de-Calais działa od 2003 r. ugrupowanie *Alliance Régionale Flandrie-Artois-Hainaut*, które postuluje utworzenie niepodległej Flandrii z ziem francuskich i belgijskich.<sup>662</sup>

Podsumowując przedstawioną powyżej panoramę partii regionalnych we Francji można stwierdzić, że ich charakterystyczną cechą jest względnie niedawne powstanie. Zjawisko ruchów regionalnych we Francji ewidentnie się rozszerza i przyjmuje separatystyczny charakter również na obszarach innych niż Korsyka i obszary Akwitanii zamieszkałe przez Basków. Powstawanie partii regionalnych we Francji jest charakterystyczne dla terenów oddalonych od centrum, które w miarę późno były przyłączane do państwa francuskiego. W przypadku trzech obszarów zjawisko nie ma charakteru międzypaństwowego, (Bretania, Korsyka, Normandia), wszystkie inne zahaczają w mniejszym lub większym stopniu o interesy innych krajów. Katalizatorem rozwoju ruchów regionalnych we Francji nie jest tylko prowadzony tam od dwudziestu lat proces decentralizacji władzy publicznej, ale również wzrost znaczenia regionów w zjednoczonej Europie. Rozbudzenie tożsamości regionalnej we Francji, obok aspektu politycznego i ekonomicznego, ma także silny aspekt kulturowy: zauważa się potrzebę zaznaczenia odrębności językowej niektórych obszarów (język bretoński, kataloński, dialekt alzacki, język korsykański czy prowansalski). 26 stycznia 2005 r. w parlamencie francuskim odbyła się debata nad projektem zmiany konstytucji poprzez uznanie języków regionalnych jako równych językowi francuskiemu. Projekt został odrzucony

---

<sup>659</sup> Tłumaczenie własne tekstu z programu partii zamieszczonego na stronie internetowej [http://www.alsacedabord.org/rubrique.php?id\\_rubrique=15](http://www.alsacedabord.org/rubrique.php?id_rubrique=15) (5 marca 2005 r.).

<sup>660</sup> <http://www.fnal.nfel.org/> (5 marca 2005 r.).

<sup>661</sup> <http://fers.elsass.free.fr/home.php> (5 marca 2005 r.).

<sup>662</sup> <http://www.alliance-regionale.org/> (5 marca 2005 r.).

ogromną większością głosów, co niektórzy regionaliści komentowali stwierdzając, że jakobińskie truchło jest wciąż żywe w Paryżu.<sup>663</sup>

Do roku 2003 jedyną formą demokracji bezpośredniej na poziomie regionu we Francji były wybory do rad regionalnych. Nowela konstytucyjna z marca 2003 r. wprowadziła możliwość organizowania referendum regionalnego (art. 72 konstytucji), a szczegółowe zasady jego organizowania określiła ustawa o referendum lokalnym uchwalona w sierpniu 2003 r.<sup>664</sup> Zasady organizowania referendum w regionie są takie same jak w przypadku departamentów. Prawo inicjatywy zwołania referendum posiada rada regionalna i wszystkie procedury dotyczące przeprowadzania referendum w regionie są analogiczne do tych dotyczących referendum departamentalnego:

- w referendum na poziomie regionu mogą brać udział tylko osoby posiadające obywatelstwo francuskie (art. L.1112-11 CGCT);
- referendum regionalne może być przeprowadzone z inicjatywy organów regionu (art. L.1112-1 CGCT);
- pod referendum może być poddany projekt uchwały rady regionalnej dotyczący zadań wchodzących w zakres kompetencji regionu (art. L.1112-1 CGCT);
- przewodniczący rady regionalnej może wystąpić do rady regionalnej z wnioskiem o poddanie pod referendum projektu jego zarządzenia dotyczącego zadań wchodzących w zakres kompetencji regionu, z wyjątkiem decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych (art. L.1112-2 CGCT);
- termin, tryb i zasady przeprowadzenia referendum określa rada regionalna odrębnie dla każdej inicjatywy referendalnej; referendum nie może odbyć się wcześniej, niż dwa miesiące przed przekazaniem prefektowi regionu uchwały rady o zorganizowaniu referendum; uchwała rady regionalnej o zorganizowaniu referendum musi określać termin, tryb, zasady przeprowadzenia referendum oraz projekt uchwały mającej być przedmiotem referendum (art. L.1112-3 CGCT);
- od otrzymania uchwały rady regionalnej o zorganizowaniu referendum, prefekt regionu ma 10 dni na przekazanie jej do sądu administracyjnego, jeżeli uzna, że jest ona niezgodna z prawem; może dodatkowo zawnieść do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum (art.L. 1112-3 CGCT);

---

<sup>663</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2004-2005/126.asp#P36\\_387](http://www.assemblee-nationale.fr/12/cra/2004-2005/126.asp#P36_387) (5 marca 2005 r.).

<sup>664</sup> Ustawa dotyczy wszystkich wspólnot samorządu terytorialnego, zarówno gmin, jak i departamentów oraz regionów.



- sąd administracyjny rozstrzyga o zasadności wstrzymania wykonania uchwały o zorganizowaniu referendum w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku prefekta; jeżeli przedmiotem referendum ma być sprawa dotycząca praw i wolności obywatelskich, sąd administracyjny rozstrzyga w ciągu 48 godzin o zasadności wniosku prefekta o zawieszeniu jej wykonania (art. L.1112-3 CGCT);
- prefekt, w ciągu piętnastu dni od otrzymania uchwały rady regionalnej o organizacji referendum, powiadamia o jej treści merów gmin w regionie; za organizację referendum odpowiadają merowie (art. L.1112-4 CGCT); region zwraca gminom koszty organizacji referendum (art. L. 1112-5 CGCT);
- referendum w regionie nie może być zorganizowane później niż na sześć miesięcy przed wyborami regionalnymi, podczas prowadzenia konsultacji w sprawie zmiany granic regionu, podczas kampanii wyborczej i w dniu wyborów do rad innych wspólnot terytorialnych, do parlamentu, do Parlamentu Europejskiego, prezydenta, podczas kampanii i w dniu referendum ogólnokrajowego (art. L. 1112-6 CGCT);
- uchwała o organizacji referendum staje się z mocy prawa nieważna, jeżeli po jej podjęciu rada regionalna została rozwiązana (art. L. 1112-6 CGCT);
- referendum regionalne w tej samej sprawie nie może się odbyć wcześniej, niż po roku od poprzedniego głosowania (art. L.1112-6 CGCT);
- referendum regionalne jest wiążące, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 50% uprawnionych do głosowania, a za przyjęciem uchwały rady regionalnej opowiedziała się zwykła większość głosujących (art. L.1112-7 CGCT);
- tekst uchwały podjętej w trybie referendum podlega publikacji, a także kontroli *a posteriori* dokonywanej przez prefekta (art. L. 1112-7 CGCT).

W rezultacie referendum regionalne nie stanowi inicjatywy ludowej, ale inicjatywę organów regionu. Wysoki próg uczestnictwa w głosowaniu determinujący ważność referendum jest barierą, która może mieć wpływ na jego nieczęste stosowanie i małą skuteczność. Ponadto uchwała określająca przedmiot referendum podlega podwójnej kontroli (zresztą, jak w przypadku gminy i departamentu): wstępnej organu nadzorczego, dokonywanej wraz z przekazaniem prefektowi uchwały o organizacji referendum i następnie po pozytywnym wyniku referendum. Te wszystkie elementy świadczą o tym, że instytucja referendum regionalnego we Francji stanowi ułomną formę demokracji bezpośredniej, choć z drugiej strony wprowadzenie jej do systemu politycznego i prawnego ustawą zasadniczą dowodzi woli ustawodawcy, by

zreformować system francuski i nadać mu więcej cech demokracji bezpośredniej niż demokracji przedstawicielskiej. Po wprowadzeniu przepisów w życie żaden z regionów, oprócz Korsyki, nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia referendum.

Co ciekawe, jeszcze przed wejściem w życie ustawy regulującej tryb przeprowadzania referendum lokalnego parlament uchwalił 10 czerwca 2003 r. ustawę specjalną w sprawie organizacji referendum na Korsyce. Na mocy jej przepisów 6 lipca 2003 r. odbyło się na Korsyce referendum w sprawie przyjęcia nowego statusu wyspy. Mieszkańcy odpowiadali „tak” lub „nie” na pytanie „Czy jest Pan/Pani za przyjęciem specjalnych rozwiązań instytucjonalnych na Korsyce określonych w załączniku do ustawy nr 2003-486 z 10 czerwca 2003 r.?” Proponowane rozwiązania polegały na zniesieniu dwóch departamentów korsykańskich i utworzeniu z Korsyki regionu monodepartamentalnego. 51 % wyborców opowiedziało się przeciwko zmodyfikowaniu statusu wyspy. Korsyka pozostała regionem składającym się z dwóch departamentów. Referendum na Korsyce było jak dotąd jedynym przeprowadzonym we Francji referendum regionalnym po nowelizacji konstytucji w 2003 r.

Francuski system demokracji bezpośredniej na poziomie regionu przewiduje jeszcze dwie formy partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy:

- konsultacje społeczne,
- prawo petycji.

Do 2003 roku konsultacje społeczne dotyczyły tylko wspólnot gminnych. W sierpniu 2004 roku uchwalono ustawę o wolnościach i obowiązkach lokalnych, która znacznie poszerzyła zakres organizowania tej formy demokracji bezpośredniej. Między innymi rozszerzyła możliwość ich prowadzenia również w regionie. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2005 r. W regionie jedna dziesiąta mieszkańców może wystosować wniosek o wprowadzenie do porządku obrad rady regionalnej punktu dotyczącego zorganizowania konsultacji społecznych we wszystkich sprawach należących do kompetencji rady. Decyzja o zorganizowaniu konsultacji należy do rady regionalnej (art. L. 1112-16 CGCT), która to określa także zakres i tryb przeprowadzenia konsultacji. Jeden wyborca może podpisać w ciągu roku jeden wniosek o zorganizowanie konsultacji społecznych. Uchwała w tej sprawie jest przekazywana prefektowi, który ma prawo wystąpić do sądu administracyjnego w celu stwierdzenia jej ważności. Wynik konsultacji społecznych pozostaje niewiążący dla organu uchwałodawczego. Uchwalenie tej ustawy i uporządkowanie kwestii dotyczących konsultacji społecznych jest ściśle związane z tym, że w ustawie zasadniczej konsultacje społeczne zostały umieszczone w art. 72 jako jedna z form lokalnej

demokracji bezpośredniej, a w szczególności konsultacje społeczne dotyczące granic wspólnot terytorialnych.

Prawo petycji zdefiniowane jest w art. 72 konstytucji jako prawo zgłaszania spraw przez obywateli do porządku obrad rady regionalnej. Do tego czasu porządek obrad rady regionalnej ustalał prefekt (do 1986 roku) lub przewodniczący rady (po 1986 roku).

Mechanizmy wprowadzone w 2003 roku mają na celu demokratyzację życia regionalnego i zwiększenie faktycznego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących regionu. Ze względu na wcześniejsze rozwiązania prawne, mieszkańcy nie mogli bezpośrednio występować z wnioskiem o zasięgnięcie ich opinii.

### **6.2.2. Organy władzy: rada regionalna**

Rada regionalna jest organem stanowiącym w regionie wybieranym w wyborach powszechnych bezpośrednich na sześcioletnią kadencję. Radni są wybierani w głosowaniu proporcjonalnym. Szczegółowo stosowany system wyborczy został omówiony w części poświęconej wyborom regionalnym. Liczba radnych regionalnych w radzie stanowi zawsze dwukrotność liczby parlamentarzystów przypadających na region (oprócz l'Ile-de-France, Limousin, Korsyki oraz regionów zamorskich). Do 1999 roku na każdy departament przypadał jeden mandat, a następne rozdysponowywane były według kryterium demograficznego, to znaczy im większa liczba ludności w departamencie, tym większa liczba mandatów przypadających do zdobycia w radzie regionalnej.<sup>665</sup> W 1999 roku zmodyfikowano system wyborczy, ale tej ordynacji nie zastosowano, ponieważ przed wyborami w 2004 roku ponownie zmodyfikowano system wyborczy (o czym pisano we fragmencie poświęconym wyborom regionalnym). Poniżej znajduje się tabela przedstawiająca liczbę radnych regionalnych w poszczególnych regionach w roku 2004. O mandat radnego może ubiegać się osoba osiemnastoletnia, istnieją ograniczenia, analogiczne jak w przypadku departamentu, co do pełnienia pewnych funkcji publicznych i jednoczesnego sprawowania mandatu radnego. Dodatkowo, radny regionalny nie może być jednocześnie członkiem komitetu ekonomiczno-społecznego w regionie (art. L.4131-3 CGCT).

---

<sup>665</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 72.

Tabela 27. Liczba radnych regionalnych wybieranych do rad w regionach.

Region	Liczba radnych w 2004 roku
Alzacja	74
Akwitania	85
Owernia	47
Burgundia	67
Bretania	83
Centrum	77
Szampania-Ardeny	49
Korsyka	37
Franche-Comté	43
Ile-de-France	209
Langwedocja-Roussillon	67
Limousin	43
Lotaryngia	73
Południe-Pireneje	91
Nord-Pas-de-Calais	113
Dolna Normandia	47
Górna Normandia	55
Kraina Loary	93
Rhône-Alpes	157
Pikardia	57
Poitou-Charentes	55
Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże	123
Gwadelupa	41
Gujana	31
Martynika	41
Reunion	45
<b>Razem</b>	<b>1903</b>

Źródło: Tabela jest załącznikiem nr 7 do kodeksu wyborczego (*Code électoral*), zgodnie z art. L. 337 tegoż kodeksu. Podsumowanie własne.

Jak widać z powyższej tabeli, niektóre rady regionalne pod względem swojej liczebności dorównują parlamentom mniejszych państw europejskich.

Po wyborach pierwszemu posiedzeniu rady regionalnej przewodniczy radny najstarszy wiekiem, do chwili wyboru przewodniczącego rady regionalnej (*président du conseil régional*), który jest organem wykonawczym w regionie.

Radny regionalny może zrezygnować z pełnienia funkcji, o czym powiadamia pisemnie przewodniczącego rady regionalnej, a ten niezwłocznie informuje o tym prefekta regionu (art. L.4132-2 CGCT). Radny regionalny może być także odwołany ze stanowiska przez Radę Stanu ze względu na niewypełnianie obowiązków wynikających z mandatu (art. L.4132-2 CGCT). Rada regionalna może być rozwiązana dekretem Rady Ministrów z jednoczesnym powiadomieniem parlamentu o rozwiązaniu, jeżeli jej funkcjonowanie jest niemożliwe (*fonctionnement se relève impossible* - art. L.4132-3 CGCT). Do nowych wyborów dotychczasowy przewodniczący administruje sprawami

regionu w bieżącym zakresie, a jego decyzje mają charakter konstytutywny po uzyskaniu kontrasygnaty prefekta regionu (art. L.4132-4 CGCT).

Obrady rady regionalnej zwołuje przewodniczący przynajmniej raz na kwartał; może być ona także zwołana na wniosek komisji stałej oraz na wniosek jednej trzeciej wszystkich radnych, a także, w przypadku zaistnienia szczególnych okoliczności, radę regionalną może zwołać premier w drodze dekretu (art. L.4132-8 i 9 CGCT). Posiedzenia rady są jawne, na wniosek pięciu radnych bądź przewodniczącego rada może wyłączyć jawność obrad bezwzględną większością głosów. Porządek w trakcie obrad zapewnia przewodniczący rady regionalnej. Rada regionalna uchwała swój regulamin, który podlega kontroli sądu administracyjnego. Regulamin określa zasady i tryb pracy rady, komisji stałej, a także zasady tworzenia grup radnych (art. L.4132-6 CGCT). Grupy radnych (kluby polityczne) muszą powiadomić przewodniczącego rady pisemnie o swoim powstaniu. Powiadomienie to musi zawierać listę radnych należących do grupy oraz wskazywać przedstawicieli grupy radnych (art. L.4132-23 CGCT). Rada może, na wniosek jednej piątej swojego składu, powołać komisję do spraw informacji i oceny działalności służb regionalnych. Komisja ta nie może być powołana w roku, w którym mają odbyć się wybory regionalne (art. L.4132-21-1 CGCT). Ponadto rada powołuje komisję stałą, której może powierzyć część swoich kompetencji. Rada może również upoważnić przewodniczącego rady regionalnej, do wykonywania w jej imieniu niektórych zadań.

Rada regionalna podejmuje decyzje w formie uchwał zwykłą większością głosów. Aby obrady rady były ważne, na sali musi się znajdować bezwzględna większość jej całego składu. Głosowania mogą być jawne oprócz tych, które dotyczą nominacji na wyższe stanowiska w regionie (art. L.4132-13 i art. L.4132-14). Istnieje możliwość upoważnienia radnego przez innego radnego do oddania głosu w jego imieniu w przypadku nieobecności na posiedzeniu (art. L.4132-15 CGCT). Prace rady obsługuje biuro. Rada może tworzyć komisje robocze, które można powoływać dopiero po powstaniu komisji stałej (art. L.4132-21 CGCT).

Za zgodą przewodniczącego rady lub na wniosek premiera prefekt regionu może brać udział w posiedzeniu rady z prawem do zabierania głosu. Każdego roku przygotowuje on też raport specjalny na temat działalności administracji rządowej w regionie i przedstawia go radnym (art. L.4132-27 CGCT).

Rada regionalna powołuje komisję stałą. Jest to ciało kolektywne składające się z przewodniczącego, jego zastępców wybranych przez radę<sup>666</sup> oraz innych radnych wybranych przez radę regionalną. Komisja jest rodzajem kolektywnego zarządu, który współpracuje z przewodniczącym rady pomiędzy sesjami rady. Komisja może podejmować uchwały, które przewodniczący wykonuje jako organ wykonawczy regionu, w każdym zakresie dotyczącym spraw regionu, jaki powierzyła komisji sama rada regionalna. Jedyne kompetencje, które są przez radę niezbywalne na rzecz komisji stałej, dotyczą kompetencji budżetowych.

Od samego początku, to znaczy od reformy decentralizacyjnej w latach osiemdziesiątych XX wieku, rada regionalna pełni funkcję uchwałodawczą w sprawach wchodzących w zakres kompetencji regionu. Po pierwsze, rada regionalna uchwała budżet, a także regionalny plan rozwoju oraz wyraża zgodę na podpisanie kontraktu regionalnego. Ponadto rada podejmuje decyzje dotyczące dysponowania majątkiem regionu. Pozostałe kompetencje dotyczą tworzenia służb i instytucji regionalnych.

### **6.2.3. Organy władzy: przewodniczący rady regionalnej**

Przewodniczący rady regionalnej jest organem wykonawczym regionu wybieranym przez radę regionalną na sześć lat spośród jej członków w obecności co najmniej dwóch trzecich składu rady bezwzględną większością głosów. Jeżeli w pierwszej turze przewodniczący nie zostanie wybrany w tym trybie, wybory odbywają się powtórnie, a przewodniczący może być wybrany w drugiej turze również większością bezwzględną głosów. Dopiero w przypadku dwukrotnego fiaska wyboru przewodniczącego, odbywa się trzecia tura, w której przewodniczący może być wybrany zwykłą większością głosów ( art. L.4133-1 CGCT). Osoba pełniąca funkcję przewodniczącego rady regionalnej nie może jednocześnie być przewodniczącym rady generalnej, merem, europarlamentarzystą, a także komisarzem Komisji Europejskiej oraz zasiadać we władzach Europejskiego Banku Centralnego ani Rady Polityki Pieniężnej Banku Francji. Oczywiście, zważywszy na to, że przewodniczący rady regionalnej jest jednocześnie radnym regionalnym, obowiązują go wszystkie zakazy łączenia stanowisk dotyczące radnych regionalnych (art. L.4133-3 CGCT).

Do głównych kompetencji przewodniczącego rady regionalnej, jako organu wykonawczego w regionie, należy przygotowywanie projektów uchwał rady regionalnej, wykonywanie budżetu regionu, bieżące zarządzanie mieniem regionu.

---

<sup>666</sup> Ich liczba może wahać się między 4 a 15, jedynym ograniczeniem jest to, by nie przekraczała 30% liczby członków rady. Art. L. 4133-4 CGCT.

Ponadto przewodniczący rady regionalnej jest kierownikiem wszystkich służb regionalnych. Trzeba tutaj zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku departamentu, ustawa decentralizacyjna z 1982 roku przewiduje, że przewodniczący rady regionalnej może korzystać z aparatu zdekoncentrowanych służb administracji rządowej do wykonywania swoich zadań. Tak więc jak w przypadku departamentu, brak wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego osłabia pozycję przewodniczącego rady regionalnej. Przewodniczący rady regionalnej podpisuje, w imieniu regionu, kontrakt regionalny.

W ostatnich wyborach prezydenckich we Francji (2007 rok) kandydatką socjalistów na najwyższy urząd w państwie była Segolène Royal, od 2004 r. przewodnicząca rady regionalnej regionu Poitou-Charentes. To kolejny przykład kariery politycznej, która została zapoczątkowana i rozwijała się na poziomie samorządu terytorialnego. Potwierdzają się także obawy Mitteranda, o których wspominał Joxe, że przewodniczący rady regionalnej może „przemienić” się w prezydenta republiki.

#### **6.2.4. Organy władzy: rada ekonomiczno-społeczna**

W każdym regionie działa regionalna rada ekonomiczno-społeczna (*conseil économique et social régional*, CESR), która ma charakter organu opiniotwórczo-konsultacyjnego, zarówno dla samej rady regionalnej, jak i przewodniczącego. Zasady i tryb powoływania CESR określa dekret Rady Ministrów. CESR składa się z czterech sekcji:

- przedstawicieli przedsiębiorców i wolnych zawodów,
- przedstawicieli związków zawodowych o zasięgu krajowym,
- przedstawicieli organizacji pozarządowych i stowarzyszeń,
- osób, które ze względu na ich działalność lub stanowisko stanowią „autorytety regionalne”; chodzi tu zwłaszcza o osoby z kręgów naukowych, sportowych, kultury i sztuki (art. R.4134-1 CGCT).

Przedstawiciele przedsiębiorców są desygnowani przez regionalne izby handlowe, przemysłowe, rolnicze i rzemieślnicze oraz związki pracodawców. Przedstawiciele związków zawodowych do CESR wyłaniają regionalne centrale związkowe, a przedstawiciele organizacji pozarządowych – regionalne struktury zrzeszeń tych organizacji. Zasady i tryb wyboru przedstawicieli tych trzech grup w CESR ustala zarządzenie prefekta regionu, w szczególności listę instytucji, które mogą brać udział w wyłanianiu członków CESR. Prefekt regionu posiada także prerogatywę do powoływania w skład CESR osób z czwartej grupy (art. R.4134-4 CGCT). Skład CESR

ustalany jest na sześć lat. Poniżej znajduje się tabela przedstawiająca liczbę członków CESR w poszczególnych regionach z podziałem na poszczególne sekcje.

Tabela 28. Liczba członków sekcji CESR w poszczególnych regionach (tabela nie uwzględnia Korsyki i regionów zamorskich ze względu na odmienne rozwiązania ustrojowe).

Region	Sekcja przedsiębiorców	Sekcja związków zawodowych	Sekcja organizacji pozarządowych	Sekcja „autorytetów” regionalnych	razem
Alzacja	25	25	21	3	<b>74</b>
Akwitania	38	38	32	5	<b>113</b>
Owernia	24	24	20	3	<b>71</b>
Burgundia	25	25	21	3	<b>74</b>
Bretania	38	38	32	5	<b>113</b>
Centrum	32	32	27	4	<b>95</b>
Szampania-Ardeny	25	25	21	3	<b>74</b>
Franche-Comté	22	22	18	3	<b>65</b>
Ile-de-France	41	41	35	5	<b>122</b>
Langwedocja-Roussillon	30	30	25	4	<b>89</b>
Limousin	22	22	18	3	<b>65</b>
Lotaryngia	31	31	26	4	<b>92</b>
Południe-Pireneje	38	38	32	5	<b>113</b>
Nord-Pas-de-Calais	38	38	32	5	<b>113</b>
Dolna Normandia	25	25	21	3	<b>74</b>
Górna Normandia	25	25	21	3	<b>74</b>
Kraina Loary	38	38	32	5	<b>113</b>
Rhône-Alpes	39	39	33	5	<b>116</b>
Pikardia	25	25	21	3	<b>74</b>
Poitou-Charentes	25	25	21	3	<b>74</b>
Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże	39	39	33	5	<b>116</b>

Źródło: Tabela stanowi załącznik XI do CGCT.

Regionalna rada ekonomiczno-społeczna wyłania spośród swojego grona przewodniczącego i jego zastępców, zachowując przy tym zasadę parytetów dla reprezentacji poszczególnych sekcji.

CESR wyraża swoje opinie (w niektórych przypadkach zasięgnięcie opinii tego gremium jest konieczne, ale sama opinia nie jest wiążąca ani dla rady, ani dla przewodniczącego) we wszystkich sprawach dotyczących regionu. Rada ta działa na wniosek lub też może wyrażać opinie z własnej inicjatywy. CESR wyraża obowiązkowo opinie w sprawach dotyczących przygotowywania narodowego planu rozwoju, regionalnych planów rozwoju, innych dokumentów i strategii regionalnych o charakterze planistycznym oraz budżetu regionu.<sup>667</sup>

<sup>667</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 77.



### 6.3. *Finanse regionalne*

Od 1982 roku region jest wspólnotą terytorialną i od tego momentu samodzielnie zarządza swoimi środkami. Finanse regionu, jako część finansów publicznych podlegają zasadom gospodarowania środkami dotyczącymi finansów publicznych: zakazowi pokrywania określonych wydatków z określonych dochodów (tzw. funduszowanie), jednoroczności budżetu, konieczności zachowania równowagi budżetowej. Również dla finansów regionu podstawową zasadą jest oddzielenie funkcji dysponenta środków od funkcji faktycznego płatnika: każdy wydatek zaordynowany przez przewodniczącego rady regionalnej musi posiadać kontrasygnatę właściwego księgowego publicznego (na poziomie regionu jest to *trésorier-payeur général*)<sup>668</sup> Również region musi ponosić wydatki obowiązkowe (*dépenses obligatoires*), to znaczy, że jeżeli przepisy prawa stanowią, że region wykonuje jakieś zadanie, w budżecie regionalnym muszą na nie znaleźć się środki. Wydatki te obejmują zwłaszcza utrzymanie szkół średnich.<sup>669</sup>

Projekt budżetu regionu jest przygotowywany przez przewodniczącego rady regionalnej i uchwalany przez radę. Za wykonanie budżetu odpowiedzialny jest przewodniczący rady. Budżet regionu, podobnie jak budżet gminy i departamentu, składa się z dwóch głównych części: części dochodowej i wydatkowej, która z kolei dzieli się na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. Rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym.<sup>670</sup> Kontrolę nad wykonaniem budżetu regionu sprawuje regionalna izba obrachunkowa (*cour régionale des comptes*) pod względem legalności (uchwalanie i wykonywanie budżetu zgodne z przepisami prawa) i gospodarności (zachowanie dyscypliny budżetowej).<sup>671</sup> Tabela 29 przedstawia dochody i wydatki regionów francuskich na przestrzeni dziesięciu lat od roku 1995 do 2004.

---

<sup>668</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>669</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>670</sup> J. Cathelineau, op. cit., s. 382.

<sup>671</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 130-134.

Tabela 29. Dochody i wydatki regionów francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).

rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>DOCHODY</b>	10316	11 429	11 860	11 896	12 331	12 296	12 696	15 183	15 731	17 402
<b>WYDATKI</b>	10 382	11 250	11 928	11 712	12 342	12 281	12 688	14 975	15 839	17 309

Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007, s. 74-75.

Z powyższych danych widać wyraźną tendencję wzrostową wartości finansów regionów, zarówno na poziomie dochodów i wydatków oraz utrzymywanie przez regiony równowagi, a często i nadwyżki budżetowej.

Podstawowym źródłem dochodów regionów są wpływy z podatków bezpośrednich i pośrednich. Te same cztery podatki bezpośrednie, które są podstawowym źródłem dochodów gmin i departamentów, stanowią główne źródło dochodów regionów (*quatre vieilles*). Od 1987 roku poziom podatków bezpośrednich jest określany przez radę regionalną, a ustawy nie określają górnych pułapów stawek podatków<sup>672</sup>.

Tabela 30 przedstawia średnie stawki (w %) dla podatków bezpośrednich *quatre vieilles* uchwalane przez rady regionalne we Francji w latach 1985-2003. W przypadku regionów uwolnienie w 1987 roku stawek podatkowych spowodowało ich wzrost; tendencja do uchwalania wyższych stawek podatków przez rady regionalne jest wyraźnie zauważalna, co wynika zapewne z tego, że regiony jako nowe wspólnoty terytorialne, musiały w pierwszym okresie wygenerować duże zasoby środków własnych.

Ponadto regiony czerpią dochody z opłat pobieranych przy wydawaniu dowodów rejestracyjnych pojazdów oraz praw jazdy.<sup>673</sup> Regiony otrzymują dotacje i subwencje z budżetu państwa oraz część dochodów z podatku od towarów i usług.<sup>674</sup>

Strukturę dochodów i wydatków budżetów regionów w 2002 roku przedstawia wykres 7. Dużą pozycją budżetów regionów są wydatki przeznaczane na transfery wspierające rozwój ekonomiczny regionu, w większości pokrywane z wpływów w postaci dotacji i subwencji przekazywanych z budżetu państwa.

<sup>672</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>673</sup> Ibidem, s. 143.

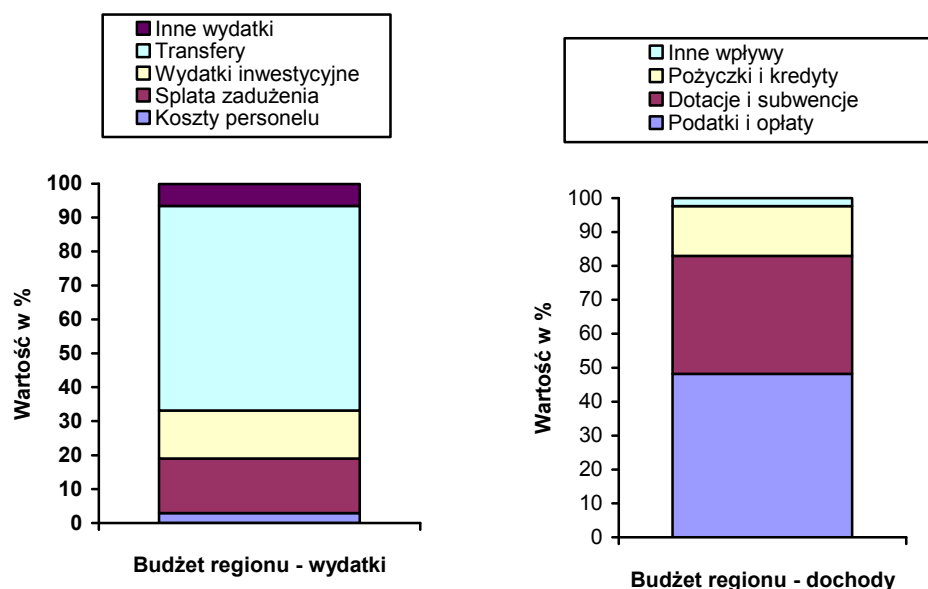
<sup>674</sup> Szczegółowo na temat finansów regionalnych w J. Cathelineau, op. cit.

Tabela 30. Średnie stawki czterech podatków bezpośrednich lokalnych uchwalane przez rady regionalne we Francji w latach 1985-2003 (w %).

Rok	Podatek mieszkaniowy	Podatek od nieruchomości	Podatek gruntowy	Podatek od działalności gospodarczej
1985	0,56	0,66	2,43	0,61
1986	0,58	0,69	2,56	0,64
1987	0,74	0,88	3,63	0,93
1988	0,79	0,93	3,78	0,97
1989	0,96	1,18	4,43	1,19
1990	1,08	1,32	4,85	1,32
1991	1,10	1,34	4,70	1,35
1992	1,12	1,38	4,70	1,38
1993	1,33	1,62	4,20	1,60
1994	1,43	1,78	4,37	1,77
1995	1,49	1,83	4,53	1,83
1996	1,56	1,90	4,60	1,90
1997	1,54	1,89	4,64	1,99
1998	1,54	1,88	4,55	1,89
1999	1,54	1,89	4,66	1,89
2000	1,58	1,94	4,88	1,95
2001 <sup>675</sup>	-	1,96	4,95	1,97
2002	-	1,97	4,86	1,99
2003	-	1,97	4,93	2,02

Źródło: *Les finances des collectivités locales en 2004, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 2004, s. 114.*

Wykres 7. Struktura wydatków i dochodów budżetów regionów we Francji w 2002 r.



Źródło: *Les collectivités locales en chiffres 2005, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004, s. 59.*

<sup>675</sup> Ustawa finansowa z roku 2000 zniósła możliwość pobierania podatku mieszkaniowego przez regiony. Cf. E. Vital-Durand, op. cit., s. 140.

#### 6.4. Szczególne formy regionalnych wspólnot samorządowych

Specyficzny status we Francji mają trzy typy regionów: po pierwsze Korsyka, po drugie regiony zamorskie, po trzecie region Ile-de-France. Korsyka posiada pewne atrybuty regionu autonomicznego: własne zgromadzenie stanowiące (*Assemblée de la Corse*), oraz odrębny organ wykonawczy, kolektywną radę wykonawczą (*conseil exécutif*), odpowiedzialną politycznie przed zgromadzeniem. Specyficzny status posiadają cztery departamenty zamorskie, które jednocześnie mają atrybuty regionów (są to regiony jednodepartamentalne). Szczegółowe rozwiązania prawne, dotyczące zagospodarowania przestrzennego i transportu publicznego są stosowane dla regionu paryskiego, ze względu na jego cechy konurbacji.

Korsyka została przyłączona do Francji w roku 1769 i już w latach 1801-1802 przyznano wyspie tak zwanymi „zarządzeniami Miot”<sup>676</sup> odrębny status administracyjny, sądowniczy, podatkowy i celny. Niektóre z tamtych odrębności w zakresie podatków obowiązują do dziś<sup>677</sup>, większość jednak została zniesiona. Od lat siedemdziesiątych XX wieku Korsykanie w sposób gwałtowny domagają się niepodległości dla wyspy (zamachy terrorystyczne, zabójstwa polityczne francuskich urzędników). Aby uspokoić nastroje, władze polityczne we Francji przekazywały władzom lokalnym coraz więcej kompetencji: od lat siedemdziesiątych status „pięknej wyspy” (*île de beauté*) tak zwanymi „małymi krokami” jest modyfikowany i wyodrębniany z jednolitych zasad odnoszonych do regionów Francji kontynentalnej i dryfuje w kierunku specyficznego statusu regionów zamorskich.<sup>678</sup> Już w 1982 roku przewidziano dla Korsyki odrębne rozwiązania ustrojowe. Posiada ona pewne cechy regionu autonomicznego: własne zgromadzenie stanowiące składające się z 51 członków (*Assemblée de la Corse*) i odrębny organ wykonawczy, kolektywną radę (*conseil exécutif*), która jest odpowiedzialna politycznie przed zgromadzeniem. Zgromadzenie jest wybierane w wyborach powszechnych bezpośrednich proporcjonalnych, a okręgiem wyborczym jest cała wyspa, co daje radnym dość silną legitymację do reprezentowania wyborców. Co więcej, pierwsze wybory do zgromadzenia odbyły się już w roku 1982, a nie tak jak w przypadku innych regionów francuskich, w 1986. Na Korsyce, obok CESR, działał do 2002 roku jeszcze jeden organ opiniotawczo-doradczy dla organów regionalnych, Rada Kultury i Edukacji

<sup>676</sup> André-François Miot był francuskim administratorem wyspy na początku dziewiętnastego wieku. <http://perso.wanadoo.fr/bludimare/miot.htm>. (5 marca 2005 r.).

<sup>677</sup> Na przykład obywatele gmin, które liczą poniżej 1 800 mieszkańców (w oryginale *âmes* to znaczy „dusz”) są zwolnieni od opłat związanych z rejestracją patentów. Art. 10 *arrêts* Miot du 21 prairial An IX.

<sup>678</sup> T. Michalon, op. cit., s. 50.

(*Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie*). W 2002 roku powstał jeden organ opiniodawczo-doradczy: Rada Gospodarcza, Społeczna i Kulturalna (art. L.4422-34 CGCT). Zgromadzenie korsykańskie posiada od 1982 roku kompetencję do przedstawiania premierowi wszelkich opinii i propozycji zmian aktów normatywnych odnoszących się do Korsyki, a od 1991 roku premier ma obowiązek przesyłania do konsultacji zgromadzenia korsykańskiego wszystkich aktów prawnych związanych z wyspą. Ze względu na tę możliwość autorzy zwracają uwagę, że w stosunku do Korsyki od roku 1982 jest stosowana technika decentralizacji legislacyjnej (*technique de la décentralisation législative*)<sup>679</sup>. Jak już wskazywano, w roku 1991 ustawą nr 91-428<sup>680</sup> z 13 maja 1991 r. wyodrębniono Korsykę spośród regionów francuskich; w kodeksie wspólnot terytorialnych utworzono odrębny tytuł „wspólnota terytorialna Korsyki” (artykuły od L.4421-1 do 4426-1). Tym samym Korsyka stanowi odrębną kategorię wspólnot terytorialnych. Jest to wspólnota terytorialna Korsyki (*collectivité territoriale de Corse*) stworzona w miejsce poprzedniego „regionu Korsyka”. W 1991 roku powstało również ciało koordynujące działania wszystkich wspólnot terytorialnych znajdujących się na wyspie (*conférence de coordination*).

Rada wykonawcza Korsyki jest wybierana spośród członków zgromadzenia bezwzględną większością głosów. Jeżeli w dwóch kolejnych turach rada nie zostanie wybrana, organizowana jest trzecia tura, w której wybór dokonywany jest zwykłą większością głosów. Rada wykonawcza składa się z dziewięciu członków, w tym przewodniczącego. Członków rady nie wybiera się pojedynczo, ale w głosowaniu *en bloc* na listę zawierającą proponowany skład rady. Osoba wpisana na czele listy to kandydat na przewodniczącego rady wykonawczej (art. L. 4422-18 i L.4422-19 CGCT). Zgromadzenie może uchwalić konstruktywne wotum nieufności (inicjatorzy głosowania muszą przedstawić listę kandydatów na członków kolejnego składu rady wykonawczej, a odwołanie starej rady jest równoznaczne powołaniu nowej (art. L. 4422-31 CGCT). Jest to jedyna wspólnota terytorialna we Francji metropolitalnej, której organ wykonawczy odpowiada politycznie przed organem stanowiącym. Kompetencje Korsyki dopuszczają uwzględnianie w programach szkolnych ujmowanie kwestii związanych z odrębnością kulturowo-językową tej wyspy.<sup>681</sup>

---

<sup>679</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>680</sup> Francuski Trybunał Konstytucyjny, który orzeka o konstytucyjności ustaw przed ich wejściem w życie, uznał artykuł 1 tej ustawy za niezgodny z konstytucją. Artykuł ten stwierdzał, że na Korsyce zamieszkuje naród korsykański. Trybunał uznał, że konstytucja francuska nie przewiduje, iż terytorium francuskie może być zamieszkiwane przez naród inny, niż francuski, a tym samym stwierdził, że mieszkańcy Korsyki nie stanowią odrębnej narodowości. Cf. *Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 1991 nr 91-290 DC* (J. O. z 14 maja 1991 r.).

<sup>681</sup> E. Vital.-Durand, op. cit., s. 95.

Wskazywano też, że specyficzny status posiadają we Francji cztery departamenty zamorskie (Gwadelupa, Gujana, Martynika i Reunion), które jednocześnie mają atrybuty regionów (są to regiony jednodepartamentalne). Te cztery departamenty zamorskie zostały wyposażone w status regionów w 1982 roku. Oprócz wszystkich atrybutów regionów położonych w metropolii, te cztery posiadają dodatkowy organ opiniodawczo-doradczy: komitet kultury, edukacji i środowiska, a także inicjatywę ustawodawczą (propozycje ustaw przedstawiają rady regionalne parlamentowi francuskiemu) w swoim zakresie funkcjonowania<sup>682</sup>. Regiony zamorskie pobierają ponadto tak zwany podatek morski (*octroi de mer*) od wszystkich towarów wwożonych na terytorium regionu, nawet tych pochodzących z Francji kontynentalnej.<sup>683</sup>

Ponadto szczegółowe rozwiązania prawne, dotyczące rozwoju miast, transportu publicznego i zagospodarowania przestrzennego są stosowane dla regionu Ile-de-France, ze względu na jego cechy konurbacji (art. L. 4411-1 do L. 4414-8 CGCT).

Poza tym przepisy konstytucji z 1958 stworzyły tak zwane terytoria zamorskie (*territoire d'outre-mer*), które cieszą się względną samodzielnością administracyjną, na przykład nie urzęduje tam prefekt tylko przedstawiciel (*haut-commissaire*) Francji współpracujący z władzami lokalnymi.<sup>684</sup>

## 6.5. Podsumowanie

Idea regionu i regionalizacji we Francji powodowały skrajne emocje: za czasów wielkiej rewolucji jakobini wykorzystywali ją do walki z wrogami politycznymi, na przełomie XIX i XX wieku anarchiści w imię Francji regionalnej (federalnej) podkładali bomby. Jednak zwyciężyła wprowadzona do porządku konstytucyjnego idea Francji jednej i niepodzielnej, a region był traktowany jako zagrożenie dla integralności państwa. Samorządowy region francuski jest najmłodszą wspólnotą terytorialną. Powstał w 1982 roku. Przez kolejne cztery lata nie posiadał organu stanowiącego pochodzącego z wyborów powszechnych, przez dwadzieścia lat od powstania nie stanowił instytucji konstytucyjnej.

Nie można też nie zwrócić uwagi na to, że region jako struktura ponaddepartamentalna, traktowany był przez elity polityczne na poziomie departamentu jako zagrożenie dla istnienia departamentu. Fiasko referendum ogłoszonego przez

---

<sup>682</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>683</sup> Ibidem, s. 129. Podatek ten wynosi 7% od wartości wwożonego towaru. Podatek ten nie jest traktowany przez Unię Europejską jako cło lub opłata o charakterze cła. Ibidem, s. 97-98.

<sup>684</sup> Ibidem, s. 98. Terytoria zamorskie to Polinezja Francuska, wyspy Wallis i Futuna i Nowa Kaledonia.

generała de Gaulle'a, czemu w znacznej mierze przysłużyły się elity polityczne zasiadające w radach generalnych i Senacie, potwierdza tę tezę.

Z drugiej strony konieczność odbudowy kraju po drugiej wojnie światowej, dysproporcje w rozwoju poszczególnych części państwa, a także proces jednoczenia się Europy to czynniki, które spowodowały zmianę w podejściu do idei regionalizacji. Pozbawiona wszelkiego pierwiastka emocjonalnego, została ona zaadaptowana przez technokratów z lat pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych do celów planowania przestrzennego i zapewnienia spójnego rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, czyli prowadzenia polityki regionalnej, jako jednej z gałęzi polityki gospodarczej. Ten okres badacze nazywają regionalizacją administracyjną lub funkcjonalną<sup>685</sup> Wpisuje się on w proces dekoncentracji władzy publicznej. Władza centralna, w celu lepszego zarządzania krajem, tworzyła okręgi administracyjne i przekazywała część kompetencji do swoich przedstawicieli w terenie - prefektów, zachowując przy tym pełną kontrolę, wynikającą ze stosunku zwierzchnictwa, nad podejmowanymi działaniami.

W roku 1982 nie nastąpiła pełna decentralizacja polityczna władzy regionalnej. Po pierwsze, powstaniu regionów jako wspólnot terytorialnych nie towarzyszyła zmiana konstytucji, która we współczesnych rozwiniętych państwach demokratycznych gwarantuje długoterminowość zmian ustrojowych. Po drugie, pierwsze wybory powszechne do organu stanowiącego w regionie odbyły się w cztery lata po powstaniu nowej wspólnoty (do tego czasu regionem zarządzały dotychczasowe organy, to znaczy rada regionalna składająca się z parlamentarzystów z regionu, przedstawicieli departamentów i gmin z regionu – deputowani do rad gminnych i generalnych oraz prefekta regionu). Ostatni element, który świadczy o ułomności regionu w porównaniu z gminą i departamentem, to enumeratywne określenie w ustawie samorządowej z 1982 roku kompetencji rady regionalnej, gdy tymczasem rada gminna i rada generalna zajmowały się wszystkimi sprawami dotyczącymi odpowiednio gminy i departamentu.

Zauważyć też należy, że francuski ustawodawca akceptuje odstępstwa od jednolitego ustroju regionów, o czym świadczą przykłady Korsyki, regionów zamorskich czy regionu paryskiego.

Region francuski jest przykładem wspólnoty terytorialnej, która powstała w wyniku procesu decentralizacji. Utworzony jako okręg administracyjno-ekonomiczny, w miarę upływu lat zwiększał swój potencjał zarówno gospodarczy jak i administracyjny, by stać się podmiotem wypełniającym polityczną przestrzeń

---

<sup>685</sup> A. Mabileau, op. cit., s. 65.

ponadlokalną we Francji. W roku 2003 nastąpiło pełne upodmiotowienie regionu, którego istnienie zostało stwierdzone przepisami konstytucyjnymi. Od tego czasu wszystkie trzy szczeble wspólnot terytorialnych we Francji posiadają taką samą pozycję ustrojową. Region francuski jest przykładem wspólnoty terytorialnej, której proces tworzenia potwierdza wskazywane wcześniej dwie cechy decentralizacji władzy publicznej we Francji: wieloetapowość i długotrwałość.

Narzuca się pytanie o przyszłość regionu francuskiego i kierunek zmian ustrojowych z jego udziałem. Czy Francja będzie ewoluowała w kierunku rozwiązań hiszpańskich i włoskich? Trochę na to wskazuje, choć pozostaje nadal pytanie o granice decentralizacji przekazującej regionom kompetencje ustawodawcy. Czy regiony francuskie osiągną kiedyś samodzielność, która pozwoli zdefiniować Francję jako państwo regionalne, a może federalne? To drugie jest mało prawdopodobne: historia ustroju Francji i jej instytucji pokazuje, że to państwo jako kraj federalny to utopia istniejąca w umysłach małej grupy anarchizujących federalistów.<sup>686</sup> Faktem jest jednak to, że na poziomie regionalnym przestrzeń polityczna wypełnia się powoli ugrupowaniami o charakterze regionalnym (czasem autonomicznym, czy wręcz separatystycznym) i władza centralna będzie musiała odnaleźć formułę ustrojową, która odpowie na agregowane w ten sposób interesy.

---

<sup>686</sup> G. Dupuis, op. cit., s. 12.



## Rozdział 7. Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji

Nadzór jest pojęciem dość szerokim i bardzo różnie przedstawianym w doktrynie<sup>687</sup>. Najkrócej rzecz ujmując, jest on traktowany jako element kontroli, rozumianej jako funkcja, której istota tkwi w sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu, połączony z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanemu oddziaływaniu nadzorczemu.<sup>688</sup> Jednak nie należy mylić nadzoru z hierarchicznym czy organizacyjnym podporządkowaniem, ponieważ nadzór może mieć miejsce zarówno w ramach układów organizacyjnych hierarchicznie zorganizowanych podmiotów, jak i poza nimi. O charakterze nadzoru w tym zakresie stanowią raczej środki nadzoru, a nie umiejscowienie podmiotu nadzorującego i nadzorowanego, choć niewątpliwie hierarchiczne podporządkowanie wzmacnia nadzór. Jerzy Starościak wymienił jako środki nadzoru stanowiące o względności czy też stopniu samodzielności samorządów następujące elementy: konieczność uzgadniania decyzji lub brak takiej konieczności, przedkładanie podjętych decyzji do zatwierdzenia organu nadzorującego, możliwość zawieszenia decyzji organu nadzorowanego przez organ nadzorujący, możliwość uchylecia decyzji przez organ nadzorujący, możliwość rozwiązania (zawieszenia) organu samorządowego przez organ nadzorujący, istnienie środków odwoławczych w stosunku do decyzji organu nadzorującego (sąd administracyjny), manipulowanie budżetem.<sup>689</sup> O stopniu nadzoru świadczy również zakres sprawowanej ingerencji (sprawdzanie nie tylko legalności podejmowanych decyzji, ale również weryfikacja ich celowości, rzetelności i gospodarności), a także moment ingerencji (to znaczy weryfikacja i ewentualne zawieszenie samego projektu decyzji lub sprawdzenie podjętej już decyzji).<sup>690</sup>

Francuski ustrój państwowy realizujący jakobińską koncepcję państwa silnego i niepodzielnego był uważany za archetyp państwa scentralizowanego, w którym wspólnoty terytorialne, gminy i departamenty, w praktyce były traktowane raczej jako okręgi administracyjne, a nie samorządne podmioty, a nadzór sprawowany nad nimi przyjmował formę hierarchicznego podporządkowania.<sup>691</sup> Jerzy Starościak stwierdza,

---

<sup>687</sup> Najszerzej pojęcia nadzoru i kontroli omawiane są przez naukę o administracji.

<sup>688</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 10-17. Nadzór jest więc kategorią zawierającą się w pojęciu kontroli; w kategorii nadzoru mieszczą się wszystkie elementy składające się na kontrolę i jednocześnie zawarta jest w nim możliwość wiążącego oddziaływania i ingerencji w działalność podmiotu w celu skorygowania tej działalności za pomocą środków prawnych. Ibidem, s. 12.

<sup>689</sup> J. Starościak, op. cit., s. 20.

<sup>690</sup> Cf. J. Jagielski, op. cit., s. 22.

<sup>691</sup> K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju...*, s. 93.

że administracyjnoprawna samodzielność nie istnieje tam, gdzie następuje ingerencja nadzorcza w trybie polecenia lub zarządzenia, a nadzór ten ma charakter dyrektywny.<sup>692</sup> Przed reformą administracyjną roku 1982 prefekt posiadał w stosunku do samorządu terytorialnego bardzo szerokie kompetencje nadzorcze, włącznie z możliwością zastąpienia swoją decyzją, decyzji organów wspólnoty terytorialnej bez środków odwoławczych, co w konsekwencji zacierało granicę pomiędzy nadzorem a sprawowaniem kierownictwa.<sup>693</sup>

Reforma decentralizacyjna lat osiemdziesiątych we Francji zmieniła zakres nadzoru władzy centralnej nad wspólnotami terytorialnymi. Założono, że nadzór nad samorządami jest nieodzownym atrybutem władzy centralnej i konsekwencją decentralizacji. Dlatego też art. 72 konstytucji odnoszący się do pozycji prefekta, jako przedstawiciela rządu w terenie, nie uległ modyfikacji od momentu uchwalenia konstytucji w 1958 roku. Nawet przełomowa nowela konstytucyjna z 2003 r. pozostawiła niezmiennie jego brzmienie „Przedstawiciel rządu we wspólnotach terytorialnych Republiki ma za zadanie dbać o interesy państwa, kontrolować administrację oraz stać na straży przestrzegania prawa”.

Ponadto system nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi obejmuje możliwość zawieszania i odwoływania organów samorządu terytorialnego.

Reforma lat osiemdziesiątych miała dla kwestii nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi we Francji przełomowy charakter, z dwóch powodów:

- po pierwsze, został zniesiony nadzór i kontrola wstępna nad działalnością wspólnot przez prefekta (*tutelle*), a sam nadzór ograniczono formalnie do kontrolowania decyzji organów wspólnot terytorialnych pod względem legalności (kontrola *a posteriori*),
- po drugie, sądy administracyjne, stały się jedynie właściwe do orzekania o legalności aktów prawnych uchwalanych przez organy wspólnot terytorialnych, a tym samym stały się gwarantem konstytucyjnej zasady samorządności (*libre administration*) wspólnot terytorialnych we Francji.

---

<sup>692</sup> J. Starościak, op. cit., s. 12-13.

<sup>693</sup> E. Ruśkowski, op. cit., s. 89.

## 7.1. System nadzoru nad samorządem terytorialnym we Francji

Jedną z determinant reformy decentralizacyjnej we Francji wprowadzonej na początku lat osiemdziesiątych było usunięcie z systemu administracyjnego funkcji tak zwanej *tutelle*, rozumianej jako szeroki nadzór prefekta nad działalnością wspólnoty terytorialnej.<sup>694</sup> Przywoływani autorzy (Starościak, Ruśkowski) starali się określić to pojęcie bądź nadając mu cechę (nadzór dyrektywny), bądź też porównując z innymi relacjami występującymi w systemie administracyjnym (kierownictwo).

W doktrynie francuskiej często wymiennie stosuje się pojęcie *tutelle*, *tutelle administrative*, *contrôle de tutelle*. Wszystkie te określenia mają służyć opisowi relacji tworzących przed 1982 rokiem system nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi we Francji. System charakteryzował się tym, że środki nadzoru sprawowanego przez władzę centralną nad działalnością wspólnot terytorialnych stosowane były w maksymalnym zakresie (na kategorii zakresu środków nadzoru zbudował definicję nadzoru Starościak). Po pierwsze, poprzez kontrolę *ex-ante* aktów prawa miejscowego organów samorządowych, prefekt jako organ terenowy władzy centralnej faktycznie zatwierdzał decyzje podejmowane przez organy wspólnoty. Po drugie, samo nieprzedłożenie aktu prawa miejscowego prefektowi do zatwierdzenia powodowało nieważność decyzji podjętej przez organy samorządowe. Po trzecie, prefekt posiadał niekontrolowaną władzę zawieszenia decyzji organów samorządowych oraz możliwość jej uchylenia i zastąpienia własną decyzją. W końcu, prefekt pełnił w departamencie funkcję organu wykonawczego, a więc sprawował kierownictwo w wykonywaniu uchwał rady generalnej i zarządzeń własnych oraz centralnych. *Tutelle* miała<sup>695</sup> również wymiar finansowy, ponieważ projekty budżetów wspólnot terytorialnych były przedkładane prefektowi do zatwierdzenia. Ponadto autorzy zwracają uwagę, że nadzór sprawowany przez prefekta przed rokiem 1982 miał silny wymiar personalny, a mianowicie prefekt posiadał kompetencję zawieszenia lub odwołania mera<sup>696</sup> (*tutelle sur la personne*) i innych urzędników gminnych, a także kompetencję do odwołania

<sup>694</sup> Wyraz *tutelle* jest najczęściej używany w kontekście sprawowania prawnej i faktycznej opieki nad dziećmi, a także kurateli nad osobami przebywającymi na zwolnieniu warunkowym lub poddany nadzorowi policyjnemu. Cf. *Petit Robert. Dictionnaire...*, s. 2040. Zresztą Edward Ruśkowski stwierdza, że zakres nadzoru sprawowanego we Francji przez państwo nad podmiotami zdecentralizowanymi spowodował, że wspólnoty terytorialne nazwano „małoletnimi prawa administracyjnego”. Cf. E. Ruśkowski, op. cit., s. 89.

<sup>695</sup> Wyraz *tutelle* w języku francuskim jest rodzaju żeńskiego.

<sup>696</sup> A. Chandrenagor, *Les maires en France. XIX-XX<sup>e</sup> siècles. Histoire et sociologie d'une fonction*, Paris 1993, s. 73.

radę.<sup>697</sup> Rodzaj stosowanych środków nadzoru przez władzę centralną w stosunku do wspólnot samorządowych świadczy o hierarchicznym ich podporządkowaniu w ramach systemu administracyjnego władzy centralnej i jest w pełni uzasadnione nazywanie tych relacji nadzorem dyrektywnym, a nawet kierownictwem.

Przedstawiając zakres *tutelle* nie można zapominać o tym, że do roku 1982 prefekt pełniący nadzór dyrektywny nad działalnością wspólnot terytorialnych, był jednocześnie organem wykonawczym w departamencie. W konsekwencji działalność gmin była kontrolowana przez organ wykonawczy wspólnoty terytorialnej innego szczebla, co nosi znamiona hierarchicznego podporządkowania.

Genezy tak szerokiego i władczego nadzoru przedstawiciela rządu w terenie nad działalnością wspólnot terytorialnych należy doszukiwać się już w późnych wiekach średnich, gdy powstawały pierwsze instytucje państwa francuskiego oraz urząd intendenta reprezentującego króla i sprawującego funkcję kontrolną w stosunku do administracji prowincjonalnej. Urząd ten skonsolidowała monarchia absolutna, a konstruktorzy państwa francuskiego po wielkiej rewolucji umiejętnie wykorzystali jego sprawność i onnipotencję przemianowując go na prefekta<sup>698</sup>.

Niezależnie od swojej genezy, zakresu i przejawów, nadzór nad działalnością wspólnot samorządowych jest nieodzownym elementem ustrojowym w państwie unitarnym. We Francji przejawia się to poprzez nadanie mu rangi zasady konstytucyjnej.<sup>699</sup> Wielokrotnie już zwracano uwagę, że uważane za przełomowe reformy decentralizacyjne państwa francuskiego lat osiemdziesiątych nie ingerowały w porządek konstytucyjny Francji. Tak było i w stosunku do instytucji nadzoru. Cytowany art. 72 konstytucji został zmodyfikowany w 2003 roku w części dotyczącej przedstawiciela rządu poprzez zastąpienie departamentu i terytoriów zamorskich, wymienionych w tekście pierwotnym, ogólnym pojęciem wspólnot terytorialnych, by jasno sprecyzować, że nadzór państwa nad działalnością wspólnot terytorialnych dotyczy wszystkich ich kategorii. Natomiast nie zmodyfikowano zakresu zasady nadzoru na działalnością wspólnot terytorialnych w ustawie zasadniczej. Prefekt nadal dba o interes narodowy, sprawuje kontrolę administracyjną i dba o przestrzeganie

---

<sup>697</sup> Zasady te zmieniły się w zakresie nadzoru nad osobami o tyle, że po 1982 roku odwołanie mera odbywa się decyzją rządu. Cf. A. Marceau, *Les contrôles*, [in:] *Les collectivités...*, s. 30.

<sup>698</sup> Instytucję prefekta utworzono ustawą z 28 pluviôse'a roku VIII (1800), w której znalazło się stwierdzenie: „Prefekt jest jedyną instytucją w terenie posiadającą kompetencje do administrowania.”, a Napoleon dodawał w tej kwestii: „Prefekci są moimi ramionami i do nich, jak i do mnie, należy wszelka władza”. B. Rémond, *La fin de l'Etat jacobin?*, Paris 1998, s. 47.

<sup>699</sup> J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1998, s. 122.

prawa. Zakres nadzoru sprawowanego przez władzę centralną nad działalnością władzy lokalnej definiowany jest w ustawach zwykłych.

Reformy decentralizacyjne państwa wprowadzone w latach osiemdziesiątych zmieniły organizację systemu nadzoru nad samorządem terytorialnym we Francji poprzez:

- zniesienie zależności hierarchicznej pomiędzy gminami, a departamentem, co przejawiało się, po pierwsze, we wprowadzeniu ustawowej zasady niezależności horyzontalnej (na poziomie tych samych wspólnot terytorialnych) i wertykalnej (w układzie poszczególnych szczebli wspólnot terytorialnych) do porządku prawnego w roku 1983<sup>700</sup> i nadaniu tej zasadzie rangi konstytucyjnej nowelą z 2003 r.<sup>701</sup>; a tym samym bardzo kategorycznie ta zasada zdefiniowała nadzór nad wspólnotami terytorialnymi jako wyłączną kompetencję państwa. Drugim przejawem zniesienia zależności pomiędzy gminami i departamentami oraz braku takiej zależności w relacjach z regionem było rozdzielenie funkcji organu wykonawczego w departamencie i regionie od funkcji przedstawiciela rządu w terenie;
- zniesienie kontroli *a priori* aktów prawa miejscowego sprawowanej przez prefekta i przekształcenie jej w kontrolę *a posteriori* z jednoczesnym przeniesieniem kompetencji do orzeczenia o legalności aktu prawa miejscowego z prefekta na sędziego administracyjnego (do tego momentu pełnił on tylko funkcję odwoławczą);<sup>702</sup> tym samym kontroli legalności aktów prawnych z czysto administracyjnej nadano charakter sądowy<sup>703</sup>;

---

<sup>700</sup> Art. L.1111-3 CGCT brzmi: „Podział kompetencji pomiędzy gminy, departamenty i regiony nie może być dokonany w taki sposób, by istniał faktyczny lub domniemany nadzór w jakiegokolwiek bądź formie którejś ze wspólnot terytorialnych nad inną.”. Tłumaczenie własne.

<sup>701</sup> Zakaz sprawowania nadzoru przez wspólnotę terytorialną nad inną (innymi) wspólnotą (wspólnotami) wpisano do akapitu piątego art. 72 konstytucji. Nowelizacja konstytucji w 2003 r. dopuszcza jednak możliwość nadania, w drodze ustawy, wspólnocie terytorialnej uprawnień do kierowania działaniami innych wspólnot terytorialnych, jeżeli wykonywanie jakiegoś zadania publicznego wymaga współdziałania różnych wspólnot terytorialnych. Należy tu poza tym zwrócić uwagę, że niektóre szczegółowe kompetencje departamentu i regionu mogą prowadzić do pojawienia się kontroli pośredniej („utajonej”). Na przykład art. L.3232-1 daje departamentowi kompetencję do ustalania programu pomocy obszarom wiejskim, co może być wykorzystywane przez władze departamentu do stosowania różnego typu nacisku na władze gminne. Również region, którego przecież podstawową kompetencją jest planowanie rozwoju regionu i zagospodarowanie przestrzenne, może wykorzystywać swoją pozycję w stosunku do pozostałych wspólnot terytorialnych.

<sup>702</sup> Zniesiono prawo prefekta do zatwierdzania lub anulowania aktu prawa miejscowego, a nadzór prawny stał się domeną sądów administracyjnych jedynie władnych do anulowania aktów wspólnot terytorialnych. Cf. A. Marceau, op. cit., [in:] *Les collectivités...*, s. 30.

<sup>703</sup> J. Caillousse, *Déféré préfectoral, ordre juridique et «arrangements» locaux*, „Pouvoirs locaux” nr 22, 1994, s. 98.

- wprowadzenie zasady, że akty prawne organów samorządowych wchodzi w życie po ich uchwaleniu pod warunkiem ich przekazania prefektowi (większość) oraz opublikowania w zwyczajowy sposób przyjęty na danym terenie;<sup>704</sup> do roku 1982 akty organów samorządowych we Francji wchodziły w życie tylko po ich zatwierdzeniu przez prefekta;
- wprowadzenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji organów samorządowych przez obywateli za pośrednictwem prefekta;
- utworzenie w 1982 roku odrębnych organów wyspecjalizowanych w wykonywaniu kontroli budżetowej i finansowej nad działalnością wspólnot samorządowych, regionalnych izb obrachunkowych (*chambres régionales des comptes*).

Poza nadzorem należącym bezpośrednio do kompetencji prefekta, organy wspólnot samorządowych podlegają nadzorowi instytucji rządowych i państwowych posiadających kompetencję do zawieszania lub rozwiązania tych organów.

Rada gminy może być odwołana dekretem Rady Ministrów, w którym musi znajdować się uzasadnienie rozwiązania rady i który musi być opublikowany w dzienniku urzędowym (art. L. 2121-6). Przepisy CGCT wskazują tylko i wyłącznie organ kompetentny do odwołania rady gminy, nie zawierają przesłanek jej rozwiązania, regulują więc proces, a nie materię. Dekrety rozwiązujące rady gminne podlegają obowiązkowej kontroli sądów administracyjnych i to one, *de facto*, orzekają o tym, czy przesłanki do rozwiązania danej rady gminy są właściwe. Najczęstsze przyczyny rozwiązania rady gminy we Francji to podejmowanie przez nią uchwał, które sankcjonują nielegalne działania mera, które godzą w porządek konstytucyjny państwa, a także niemożność wyboru mera lub brak możliwości działania rady gminy, na przykład bojkot obrad przez większość uniemożliwiający podejmowanie uchwał lub złożenie rezygnacji z funkcji radnych lub odwołanie większości radnych przez sąd administracyjny. W przypadku rozwiązania rady gminy odbywają się kolejne wybory, a do czasu ukonstytuowania nowej rady, poprzednia wykonuje swe funkcje. Ponadto, prefekt posiada kompetencję zawieszenia działalności rady gminy na miesiąc, tylko i wyłącznie w przypadkach ciężkiego naruszenia przez nią prawa. W tym celu wydaje zarządzenie, które zawiera uzasadnienie zawieszenia tego organu oraz podlega obowiązkowej kontroli sądu administracyjnego.

Mer i jego zastępcy mogą być zawieszeni zarządzeniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po uprzednim złożeniu pisemnych wyjaśnień dotyczących

<sup>704</sup> La décentralisation et le citoyen, Rapport..., s. 27.

powodów zawieszenia. Zarządzenie w sprawie zawieszenia mera musi zawierać uzasadnienie i może zawiesić go w wykonywaniu czynności mera na nie dłużej niż jeden miesiąc. Mer i jego zastępcy mogą być odwołani z funkcji dekretem, z uzasadnieniem, wydanym przez Radę Ministrów (art. L. 2122-16). Przepisy nie podają przesłanek materialnych do zawieszenia lub odwołania mera. Są one każdorazowo podawane w akcie prawnym zawieszającym lub odwołującym i podlegają obowiązkowej kontroli sądu administracyjnego. Najczęściej przyczyny odwołania z funkcji mera to nadużycia finansowe, niegospodarne zarządzanie mieniem, niewypełnianie obowiązków związanych z funkcją funkcjonariusza rządowego, czy prawomocne skazanie przez sąd karny, ale za czyn, który „pozbawia mera moralnego prawa do wykonywania funkcji”<sup>705</sup>. Odwołanie z funkcji mera lub zastępcy mera powoduje, że przez kolejny rok osoby te nie mogą być wybrane na to stanowisko. Poza tym sąd administracyjny może orzec o anulowaniu wyboru mera lub jego zastępców. W przypadku opróżnienia fotela mera lub jego zastępcy, rada gminy wybiera kolejnego w ciągu czternastu dni, a do czasu obsadzenia stanowiska funkcję sprawuje bądź zastępca mera, bądź radny wskazany przez radę, o ile nie ma zastępcy mera. Rada gminy nie ma kompetencji odwołania mera, nie ma też jej prefekt.

Rada generalna może być rozwiązana dekretem Rady Ministrów z podaniem uzasadnienia. Dekret o rozwiązaniu rady jest przekazywany niezwłocznie do parlamentu. W przypadku departamentów, przepisy jako powód rozwiązania podają niemożność funkcjonowania rady (art. L. 3115-5). Dekret o rozwiązaniu rady podlega kontroli sądu administracyjnego. Orzecznictwo w tym zakresie jest bardzo ubogie, ponieważ bardzo rzadko dochodzi do rozwiązania tego organu.<sup>706</sup> W przypadku rozwiązania rady generalnej, kolejne wybory odbywają się w terminie dwóch miesięcy. Do czasu powołania nowej rady, przewodniczący pełni swoją funkcję, ale każdy jego akt wymaga kontrasygnaty prefekta departamentu. Pierwsze posiedzenie nowej rady zwołuje prefekt.

Przepisy prawa nie przewidują odrębnego trybu odwoływania lub zawieszania przewodniczącego rady generalnej. Jako radny generalny, może być pozbawiony mandatu wyrokiem sądu administracyjnego, jeżeli odmawia wykonywania obowiązków. W przypadku takiego odwołania z funkcji, nie można się o nią ubiegać przez kolejny rok. Natomiast utrata mandatu równa się utracie funkcji przewodniczącego rady.

---

<sup>705</sup> Wśród przykładów przyczyn odwołania mera znajduje się także „niewłaściwe zachowanie w trakcie obchodów święta 11 listopada”. Cf. CGCT s. 386 w komentarzu do art. L. 2122-16.

<sup>706</sup> Cf. Komentarz do art. L. 3115-5 CGCT, s. 1164.

Rada regionalna może być rozwiązana dekretem Rady Ministrów z podaniem uzasadnienia. Dekret o rozwiązaniu rady jest przekazywany niezwłocznie do parlamentu. W przypadku regionów, przepisy jako powód rozwiązania podają niemożność funkcjonowania rady (art. L. 4132-3). Dekret o rozwiązaniu rady regionalnej podlega kontroli sądu administracyjnego. W przypadku rozwiązania rady regionalnej, kolejne wybory odbywają się w terminie dwóch miesięcy, do czasu powołania nowej rady przewodniczący wykonuje swoje obowiązki, ale każdy jego akt wymaga kontrasygnaty prefekta regionu. Pierwsze posiedzenie nowej rady zwołuje prefekt.

Podobnie jak w przypadku departamentu, przepisy prawa nie przewidują odrębnego trybu odwoływania lub zawieszania przewodniczącego rady regionalnej. Jako radny, może być pozbawiony mandatu wyrokiem Rady Stanu, jeżeli odmawia wykonywania obowiązków. W przypadku takiego odwołania z funkcji, nie można się o nią ubiegać przez kolejny rok. Natomiast utrata mandatu równa się utracie funkcji przewodniczącego rady.

Poza nadzorem bezpośrednim, o charakterze administracyjnym, finansowym i personalnym, władza centralna stosowała (i stosuje) względem wspólnot terytorialnych tak zwany nadzór techniczny (*tutelle technique*) przejawiający się w tym, że na szczeblu ministerialnym ustalane są normy techniczne, przenoszone następnie do aktów prawnych bądź przyjmujące formę zaleceń i wytycznych<sup>707</sup>. Stosowanie się do nich wspólnot terytorialnych warunkowało (i warunkuje) często dostęp do rządowych subwencji lub zapewniało akceptację lokalnej inicjatywy przez władzę centralną.<sup>708</sup>

## **7.2. Pozycja i rola prefekta w departamencie, zdekoncentrowane służby państwowe**

Instytucję prefekta we Francji ustanowiono, z inicjatywy Napoleona Bonaparte, ustawą z 28 pluviôsa roku VIII (12 lutego 1800 roku)<sup>709</sup>. Jako przedstawicielowi władzy centralnej w terenie powierzono mu administrowanie w imieniu rządu

<sup>707</sup> Warto tu zauważyć, że i polski ustawodawca pozwolił sobie na wprowadzenie do systemu prawa instytucji wytycznych. Przepisy art. 35 ust. 3 dają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego kompetencję do wydawania wytycznych, przy czym ustawodawca nie określił w przepisach jaki skutek dla osób trzecich mają te dokumenty, ale z kontekstu ustawy można wysnuć wniosek, że będzie to warunkowało dostęp do dotacji. Konstytucja polska nie wymienia wśród źródeł prawa wytycznych, więc można zastanowić się nad tym, czy na temat konstytucyjności przepisów ust. 3 nie powinien wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny.

<sup>708</sup> C. Wiener, op. cit., [in:] *Administracja...*, s. 178.

<sup>709</sup> Instytucję przedstawiciela władzy centralnej w terenie знаła też Francja przedrewolucyjna (intendant królewski) i porewolucyjna: Dyrektoriat powierzył tę funkcję komisarzowi (*commissaire central*). Niektórzy nazywają prefekta „nieślubnym dzieckiem ancien régime'u i rewolucji”. Cf. P. Bernard, *Le préfet de la République...*, s. 23.



departamentami. Aby sprostać coraz większemu zakresowi obowiązków prefektów, w roku 1810 stworzono dodatkowo funkcję podprefekta zarządzającego okręgiem (*arrondissement*). Średnio na jeden departament przypada od trzech do pięciu takich okręgów. Instytucja prefekta istnieje we Francji ponad dwieście lat - czasami zmieniano jej nazwę na komisarza republiki (*commissaire de la République*).<sup>710</sup> Kompetencje i zadania prefekta ewoluowały wraz ze zmianami w państwie, ale instytucja ta przetrwała wszystkie reżimy polityczne w XIX i XX wieku, w latach sześćdziesiątych XX wieku została również w prowadzona w okręgach regionalnych. Od 1992 roku wzrosła rola prefekta jako instytucji odpowiedzialnej za stosowanie w terenie prawa wspólnotowego, zarówno poprzez realizację polityk unijnych, jak i nadzór nad zgodnością aktów prawa miejscowego z prawem wspólnotowym.

Prefektowi z założenia przypisano funkcje administracyjne w terenie, jednak instytucja ta, z samej natury rzeczy, nabrała wymiaru politycznego. Cechą charakterystyczną lokalnego systemu polityczno-administracyjnego lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych była współzależność (*interdépendance*) radnych (notabli lokalnych) i urzędników państwowych w terenie, z najważniejszym ośrodkiem władzy, prefektem, pełniącym jednocześnie funkcję organu wykonawczego w departamencie.

Reformy decentralizacyjne z początku lat osiemdziesiątych zmieniły diametralnie pozycję prefekta. Po pierwsze, utracił on funkcję organu wykonawczego zarówno w departamencie, jak i regionalnym zakładzie publicznym. Po drugie, zlikwidowano *tutelle a priori* i wprowadzono kontrolę legalności decyzji organów wspólnot terytorialnych *a posteriori*. Jednak, na co zwracano już uwagę, reformy te nie naruszyły struktury modelu polityczno-administracyjnego: prefekt nadal pozostał przedstawicielem rządu w terenie i gwarantem jednolitego stosowania prawa. Utrzymał także niektóre kompetencje władcze w stosunku do osoby mera. Paradoksalnie, zwraca się uwagę na konsolidację funkcji prefekta francuskiego po 1982 roku. Dlatego, że po pozbawieniu go funkcji organu wykonawczego wspólnoty terytorialnej mógł on skupić się na reprezentowaniu interesów państwowych: „prefekt, wyzwolony z funkcji lokalnego organu wykonawczego, stał się całkowicie dyspozycyjny dla interesu państwowego: zajmuje się tylko sprawami państwa, niczymi więcej”.<sup>711</sup>

Ustawa decentralizacyjna z 2 marca 1982 r. wprowadziła zasadę, że akty prawa miejscowego wydawane przez organy wspólnot terytorialnych wchodzi w życie i mogą być wykonywane bezpośrednio po ich opublikowaniu lub skutecznym zawiadomieniu

---

<sup>710</sup> H. Obrdorff, J.-Ch. Froment, *L'institution préfectorale entre tradition et modernité*, [in:] *Le retour des préfets?*, pod red. J.-J. Gleizal, Grenoble 1995, s. 22.

<sup>711</sup> P. Bernard, *Etre préfet en 1993*, „La cohorte”, luty 1993, s. 10.

odbiorcy, a także po przekazaniu ich prefektowi (większość aktów i decyzji).<sup>712</sup> W pierwotnym brzmieniu ustawy z marca 1982 roku ustawodawca nie przewidywał, że warunkiem rozpoczęcia obowiązywania aktu prawa miejscowego będzie przekazanie go prefektowi. Jednak Trybunał Konstytucyjny w decyzji z 25 lutego 1982 roku<sup>713</sup> uznał taką konstrukcję za niezgodną z akapitem trzecim artykułu 72 konstytucji i zobowiązał ustawodawcę do jak najszybszej zmiany brzmienia ustawy, tak by konstytucyjna zasada nadzoru wykonywanego przez przedstawiciela rządu w terenie nad stosowaniem prawa była zachowana. Dlatego już 22 lipca 1982 roku parlament uchwalił ustawę, która nie naruszając zasady obowiązywania aktów organów wspólnot terytorialnych bezpośrednio po ich opublikowaniu, zapewniła jednocześnie prefektowi wykonywanie kompetencji nadzorczych względem tych decyzji. Wprowadzono warunek, iż większość aktów prawa miejscowego należy przekazać do wiadomości prefekta w celu wejścia ich w życie. Przekazaniu podlegają: uchwały organów stanowiących wspólnot terytorialnych oraz uchwały komisji stałych, akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym (na przykład zarządzenia porządkowe mera), decyzje administracyjne indywidualne kończące postępowanie egzekucyjne w administracji, umowy i kontrakty zawierane przez wspólnoty terytorialne w wyniku przeprowadzonych przetargów, umowy pożyczek zaciąganych przez wspólnoty, decyzje administracyjne przyznające zezwolenia oraz koncesje gospodarcze i przemysłowe, decyzje indywidualne związane z powoływaniem osób do pełnienia funkcji i stanowisk (na przykład powołanie dyrektora liceum), decyzje indywidualne w sprawach zagospodarowania przestrzennego, statuty i regulaminy zakładów publicznych (szkoły, szpitale itp.).<sup>714</sup> Jak widać, wachlarz kontrolowanych aktów jest dość szeroki i nie dotyczy tylko aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, ale też indywidualnych decyzji administracyjnych, jak również umów cywilnoprawnych (umowy pożyczki). Dodatkowo wprowadzono zasadę, że w przypadku aktów, których wspólnota terytorialna nie ma obowiązku przekazywania prefektowi w celu ich uprawomocnienia (a więc wszystkich innych decyzji niewymienionych w powyższym katalogu), każdy, kto uzna, że naruszają one jego prawo, ma możliwość zwrócenia się do prefekta z wnioskiem o wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego. Prawo skierowania wniosku do prefekta przysługuje obywatelom przez okres dwóch miesięcy od wejścia

---

<sup>712</sup> Odpowiednio art. 2 ustawy dotyczy gmin, art. 45 departamentów a art. 69 regionów. Do roku 1982 prefekt mógł wydać zarządzenie anulujące akt prawa miejscowego wspólnoty terytorialnej. Cf. E. Vital-Durand, op. cit., s. 126.

<sup>713</sup> Francuski system prawny przewiduje, aby ustawy organiczne przed ich wejściem w życie, zostały przedłożone Trybunałowi Konstytucyjnemu w celu stwierdzenia ich zgodności z konstytucją.

<sup>714</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 126.

w życie danego aktu prawnego.<sup>715</sup> Obywatel, o ile jest stroną sprawy, ma również prawo skierować skargę do sądu administracyjnego bezpośrednio.<sup>716</sup>

Prefekt, analizując akt prawa miejscowego może:

- bądź poprosić władze terytorialne o dodatkowe wyjaśnienia (prefekci kierują do jednostki samorządowej *lettre d'observation*) i po ich otrzymaniu nie podejmować działań albo złożyć skargę do sądu administracyjnego (*déféré préfectoral*);
- bądź, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa przez organy wspólnoty terytorialnej, skierować bezpośrednio skargę do sądu administracyjnego.

Prefekt nadal posiada kompetencję do wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego, jeżeli stwierdzi, że zagraża on prawom i wolnościom obywatelskim (procedura ta nazywa się *sursis à exécution*, zawieszenie wykonalności). Jego skarga do sądu może zawierać wniosek o zawieszenie wykonalności każdego aktu. Schemat poniżej przedstawia procedurę nadzoru prawnego nad aktami wspólnot terytorialnych (i ich jednostek organizacyjnych oraz związków międzygminnych).

Od kilku lat przekazywanych jest prefektom prawie osiem milionów aktów uchwalanych przez organy wspólnot terytorialnych i ich jednostki organizacyjne, a także związki międzygminne. Liczba ta wynosiła w roku 1982 niecałe trzy miliony. Wzrost liczby aktów podlegających nadzorowi prefekta jest spowodowany tworzeniem coraz większej liczby porozumień i związków międzygminnych oraz zakładów publicznych, a także tendencją ustawodawcy do rozszerzania zakresu przedmiotowego aktów przekazywanych prefektom. Jednak wszyscy autorzy analizujący ten proces wskazują na nikły odsetek skarg kierowanych przez prefektów do sądów administracyjnych. Warto tu zauważyć, że w trakcie dyskusji prowadzonej przed uchwaleniem ustaw decentralizacyjnych obawiano się, że liczba skarg prefektów kierowanych do sądów administracyjnych będzie tak duża, że cały nowy system kontroli legalności aktów prawa miejscowego załame się z tego powodu.<sup>717</sup> Jednak stało się coś całkiem przeciwnego. Tabela 31 przedstawia dane statystyczne dotyczące liczby skarg kierowanych przez prefektów do sądów administracyjnych i orzeczeń w pierwszych ośmiu latach po wprowadzeniu reform decentralizacyjnych.

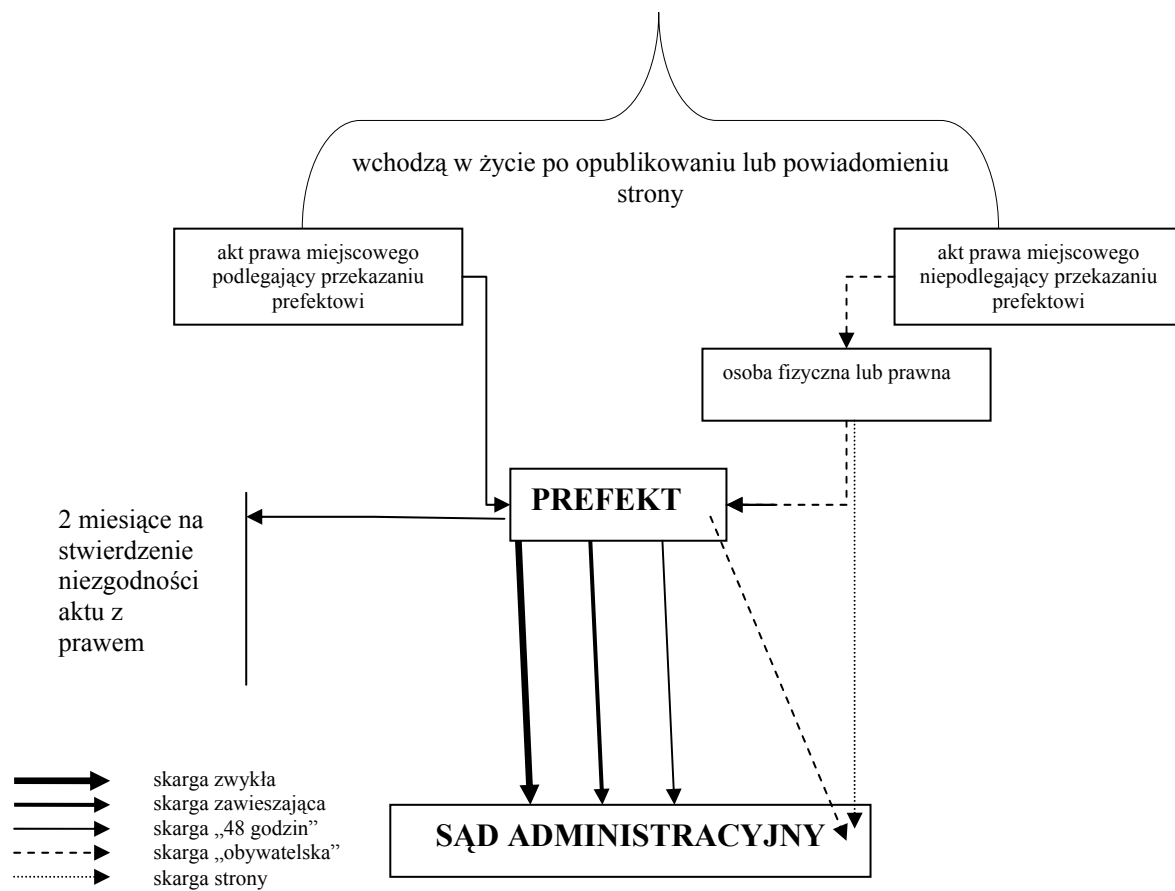
---

<sup>715</sup> Ibidem, s. 128.

<sup>716</sup> K. Choraży, *Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, R. 5, 1995, s. 75.

<sup>717</sup> J.-C. Hélin, *Les contrôles sont-ils efficaces?*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 115.

Schemat 4. Nadzór prawny nad aktami wspólnot terytorialnych we Francji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie opisu i schematu u B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 365.

Tabela 31. Skargi prefektów do sądów administracyjnych we Francji w latach 1982-1988.

rok	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Liczba aktów przekazanych prefektom	2 718 295	2 915 051	3 422 519	3 780 276	3 884 411	4 050 878	4 618 177
Liczba listów z uwagami (lettre d'observation)	61 857	72 420	89 429	97 113	92 317	93 476	113 170
Liczba skarg do sądu administracyjnego	809	1293	2042	1753	1760	1053	1765
Liczba skarg wycofanych przez prefektów	200	511	751	724	684	312	406
Liczba wyroków sądów administracyjnych	99	430	637	839	683	525	509
Liczba odwołań do Rady Stanu	12	48	81	137	79	177	48
Liczba wyroków Rady Stanu	0	2	18	34	42	25	29

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992, s. 367, I. Tobin, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris 1997, s. 208 oraz *La décentralisation et le citoyen*, Rapport présenté par Claudette Brunel au Conseil économique et social. Séance des 20 et 21 juin 2000, s. 80.

Wyraźnie widać z powyższego zestawienia, że faktyczne skierowanie skargi do sądu przez prefekta nie było często stosowanym środkiem nadzoru prawnego. Wynika to głównie z tego, że po 1982 roku zmieniła się jego rola. Nie pełnił on już funkcji władczej w stosunku do organów wspólnot terytorialnych, ale zajął pozycję konsyliacyjno-negocjacyjną. Większość sporów o legalność decyzji organów samorządowych rozstrzygana była na gruncie nieformalnych kontaktów w lokalnym systemie polityczno-administracyjnym. Dlatego po dziesięciu latach od reform decentralizacyjnych podjęto kroki w celu zwiększenia sprawności nadzoru prawnego sprawowanego przez prefektów. Na gruncie legislacyjnym służyła temu zarówno przytaczana już ustawa o administracji terenowej w Republice z 1992 r., jak i ustawa z 29 stycznia 1993 r. o przeciwdziałaniu korupcji i przejrzystości życia gospodarczego oraz o procedurach publicznych, która zwiększyła kompetencje prefektów, zwłaszcza w zakresie badania procedur zamówień publicznych. Dodatkowo w 1995 roku uchwalono ustawę o zagospodarowaniu i rozwoju przestrzennym (4 lutego 1995 r.), która wprowadziła mechanizm zawieszający wejście w życie decyzji organów samorządowych w dziedzinie architektoniczno-budowlanej, a także decyzji dotyczących zlecania zadań własnych wspólnot terytorialnych, o ile prefekt w ciągu dziesięciu dni od

otrzymania dokumentu wniesie skargę do sądu administracyjnego.<sup>718</sup> Ponadto wzmocniono kadrowo biura nadzoru prawnego w prefekturach. Jednak pokazana w tabeli 31 tendencja utrzymywała się w kolejnych latach: w roku 1993 na nieco ponad 5 milionów aktów przekazanych prefektowi przez wspólnoty samorządowe trochę ponad 2 tysiące znalazło swój finał przed sądem administracyjnym (0,03%), w roku 1996 na prawie 6 milionów aktów prefekci zaskarżyli ich do sądów również 2 tysiące (0,025%). Ponadto stosowanie skargi wraz z wnioskiem o zawieszenie wykonalności aktu nie jest częste (np. w roku 1988 było ich tylko 778, w 1997 555, w 2001 341, w 2003 444<sup>719</sup>), a jeszcze rzadziej stosowana jest skarga zawieszająca wykonalność aktu ze względu na zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich (skarga z taką klauzulą musi być rozpatrzona przez sąd administracyjny w ciągu 48 godzin od jej wpływu, stąd jej nazwa) liczba tych skarg nie przekroczyła nigdy 20 rocznie. Dlatego nadal pojawiają się pytania o jakość, rzetelność i skuteczność nadzoru prawnego wykonywanego przez prefektów. W ostatnich latach, pomimo trzykrotnego wzrostu liczby aktów prawnych przekazywanych prefektowi, nie zwiększyła się liczba skarg kierowanych do sądów administracyjnych, natomiast wzrosła liczba wyroków sądowych uznających stanowisko prefektów. Stąd wniosek, że reformy z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wzmacniające funkcje nadzorcze prefektów odnoszą skutek, przynajmniej w zakresie jakości pracy służb prawnych w prefekturach. W tabeli poniżej przedstawiono zestawienie danych obrazujących ten proces w latach 1993-2003.

Tabela 32. Skargi prefektów do sądów administracyjnych w latach 1993-2003 we Francji.

rok	Liczba aktów przekazanych prefektom	Liczba skarg do sądów	% skarg (3:2)	Liczba wyroków sądów	Liczba wyroków „na korzyść” prefektów	% wyroków „na korzyść” prefektów (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
1993	5 182 000	2 123	0,041%	1 072	767	71,55%
1994	5 345 000	2 403	0,045%	1 067	839	78,63%
1995	5 007 000	2 018	0,040%	989	751	75,94%
1996	5 890 000	1 961	0,033%	1 020	840	82,35%
1997	6 145 000	1 623	0,026%	948	683	72,05%
1998	6 929 810	1 729	0,025%	794	618	77,83%
1999	7 329 272	1 868	0,025%	966	736	76,19%
2000	7 736 756	1 713	0,022%	1 027	745	72,54%
2001	7 871 379	1 652	0,021%	613	576	94%
2002	7 734 832	1 264	0,016%	645	606	94%
2003	7 735 473	1 606	0,020%	546	502	92%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych w *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Années 2001, 2002, 2003*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2005, s. 19 i 21.

<sup>718</sup> *La décentralisation et le citoyen*, Rapport..., s. 82.

<sup>719</sup> *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Années 2001, 2002, 2003*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2005, s. 22.

W roku 1992 nastąpiła ustawowa dekoncentracja władzy (ustawa ATR), poprzez podział kompetencji pomiędzy administrację centralną i zdekoncentrowaną, skupioną wokół prefektów departamentu i regionu. Artykuł 2 tej ustawy brzmi: „Administracji centralnej są powierzone jedynie zadania o charakterze krajowym lub zadania, których realizacja nie może być przekazana na poziom terenowy. Inne zadania, w szczególności związane z relacjami pomiędzy państwem a wspólnotami terytorialnymi, powierza się służbom zdekoncentrowanym.” I dalej w artykule 7: „Służby zdekoncentrowane wspierają inicjatywy dotyczące rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego wspólnot terytorialnych i ich związków i porozumień na ich wniosek”.<sup>720</sup> Uczynienie z dekoncentracji terytorialnej zasady prawa administracyjnego umocniło pozycję prefekta (stąd pojawiły się głosy o „powrocie prefektów”<sup>721</sup>) i usankcjonowało model polityczno-administracyjny opisany przez przedstawicieli „szkoły Grémion”. Zdekoncentrowane służby państwowe, współdziałające do tej pory w nieformalnym lokalnym systemie polityczno-administracyjnym, otrzymały zinstytucjonalizowaną i usankcjonowaną kompetencję ogólną do wchodzenia w układ współzależności z władzą lokalną.

Prefekt w departamencie reprezentuje państwo francuskie, ale również rząd, a tym samym poszczególnych ministrów. Dlatego jest formalnym zwierzchnikiem szefów poszczególnych wyspecjalizowanych dyrekcji terenowych (do spraw lasów, środowiska, zdrowia, edukacji, pracy itp.). Ponadto prefekt jest odpowiedzialny za walkę z przestępczością, a także odpowiada za obronę cywilną, jest zwierzchnikiem służb straży pożarnej w departamencie. Wszystkie wymienione administracje i służby działają w departamencie pod zwierzchnictwem prefekta.

Nadto prefekt departamentu, którego stolica jest jednocześnie stolicą regionu, pełni funkcję prefekta regionu, a tym samym posiada prerogatywy dotyczące uzgadniania dokumentów planistycznych narodowych z dokumentami regionalnymi, jest odpowiedzialny za negocjacje z regionem kontraktów regionalnych, a także odpowiada za realizację w regionie programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

---

<sup>720</sup> Art. 2 i 7 ustawy nr 92-125 z 6 lutego 1992 r. o administracji terenowej w Republice. Tłumaczenie własne.

<sup>721</sup> Cf. *Le retour des préfets?*, pod red. J.-J. Gleizal, Grenoble 1995.

### 7.3. Rola sądów administracyjnych

Charakterystyczną cechą władzy sądowniczej<sup>722</sup> we Francji jest jej dualistyczny charakter. Ta cecha kształtowała się wraz z rozwojem państwa francuskiego, a w szczególności administracji i wzrostu jej roli w tworzeniu stosunków ustrojowych.<sup>723</sup> W konsekwencji tej ewolucji we Francji wytworzone zostały dwa porządki prawne (*ordres juridiques*), a wraz z nimi dwa odmienne zespoły instytucji sądowniczych: sądownictwo powszechne (*juridiction judiciaire*<sup>724</sup>) oraz sądownictwo administracyjne (*juridiction administrative*). Podstawową zasadą dzielącą zakresy kompetencji (właściwość sądów) sądownictwa powszechnego i administracyjnego we Francji jest uznanie charakteru i stron sporu za podmioty prawa publicznego lub prywatnego.<sup>725</sup>

Sądownictwo powszechne dzieli się na trzy obszary: sądownictwo cywilne, karne i specjalne. Poniższy schemat obrazuje organizację instytucjonalną sądownictwa powszechnego we Francji.

---

<sup>722</sup> Zauważyć tu należy, że francuska konstytucja nie używa pojęcia *pouvoir* (władza) do określenia instytucji sądowych, ale pojęcia *autorité*, co często jest tłumaczone jako „organ”; Według niektórych autorów oznacza to, że sądy we Francji niekoniecznie mają wszystkie atrybuty władzy. Cf. R. David, op. cit., s. 58.

<sup>723</sup> Na temat kształtowania się dwóch porządków prawnych we Francji cf. J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, *La justice et ses institutions*, Paris 1991.

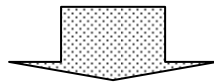
<sup>724</sup> Wyraz *judiciaire* jest tłumaczony bezpośrednio na język polski jako „sądowy”, a *juridiction* jako „sądownictwo”, co w określeniu *juridiction judiciaire* przy zastosowaniu dosłownego tłumaczenia prowadzi do tautologii. W celu ominięcia tej pułapki oraz zbliżenia czytelnikowi polskiemu charakteru *juridiction judiciaire* zastosowano tłumaczenie „sądownictwo powszechne”, co odpowiada funkcjom pełnionym przez te instytucje we Francji i Polsce. Cf. E. Pienkos i J. Pienkos, *Dictionnaire juridique et économique français-polonais*, Warszawa 1970, s. 670.

<sup>725</sup> We francuskim porządku prawnym bardzo dużą rolę odgrywa orzecznictwo sądów a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Właśnie liczne orzeczenia tej instytucji służą za wyznaczniki uznania właściwości sądu powszechnego lub administracyjnego w sprawie. Ogólnie przyjęta jest zasada, że sądownictwo administracyjne interweniuje w sprawach, w których choć jedną ze stron jest osoba prawa publicznego i w sprawach, które dotyczą aktów i decyzji wytworzonych przez administrację i osoby prawa publicznego. Jednak orzecznictwo TK wskazuje, że są przypadki, w których osoba prawa publicznego jest w porządku prawnym traktowana jak osoba prawa prywatnego (np. spór o odszkodowanie dla osoby fizycznej za szkody wyrządzone przez pojazd będący własnością osoby prawa publicznego). Cf. na ten temat J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, op. cit., s. 61-63. Francuski system prawny dzielony jest w doktrynie na reżim prawa prywatnego i publicznego, a warunkiem ku temu, by instytucja mogła występować jako podmiot prawa publicznego, jest posiadanie przez nią osobowości prawnej prawa publicznego. Cf. K. Choraży, *Zagadnienia ustroju...*, s. 9.

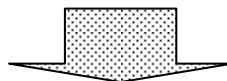


Schemat 5. Organizacja sądownictwa powszechnego we Francji.

<b>Sąd powszechny I instancji</b>		
<b>Sądy cywilne</b>	<b>Sądy karne</b>	<b>Sądy specjalne</b>
<u>Sąd podstawowy</u> <i>Juge de proximité</i> (drobne spory do 1500 euro, konflikty sąsiedzkie)	<u>Sąd podstawowy</u> <i>Juge de proximité</i> (drobne sprawy karne dotyczące wykroczeń karanych grzywnami)	<u>Sąd pracy</u> <i>Conseil des prud'hommes</i> (spory pomiędzy pracownikiem a pracodawcą dotyczące umów o pracę)
<u>Sąd instancyjny</u> <i>Tribunal d'instance</i> (spory do 7600 euro, spory kredytodawcy z kredytobiorcą, spory dotyczące umów najmu)	<u>Sąd policyjny</u> <i>Tribunal de police</i> (sprawy karne większej wagi dotyczące wykroczeń i występków karanych grzywnami lub pozbawieniem uprawnień np. cofnięcie prawa jazdy)	<u>Sąd ubezpieczeń społecznych</u> <i>Tribunal des affaires de sécurité sociale</i> (spory pomiędzy ubezpieczonymi a zakładami ubezpieczeń społecznych)
<u>Sąd powszechny I instancji</u> <i>Tribunal de grande instance</i> (Spory powyżej 7600 euro, rozwody, sprawy spadkowe, sprawy dotyczące nieruchomości)	<u>Sąd karny</u> <i>Tribunal correctionnel</i> (przestępstwa zagrożone karą więzienia do 10 lat)	<u>Sąd gospodarczy</u> <i>Tribunal de commerce</i> (spory pomiędzy przedsiębiorcami)
<u>Sąd dla nieletnich</u> <i>Tribunal des mineurs</i>	<u>Sąd przysięgłych</u> <i>Cour d'assises</i> (przestępstwa zagrożone karą więzienia powyżej 10 lat)	<u>Sąd rozjemczy do spraw nieruchomości rolnych</u> <i>Tribunal paritaire des baux ruraux</i> (spory pomiędzy właścicielami i dzierżawcami gruntów rolnych)



<p><b>Sąd apelacyjny</b> <i>Cour d'appel</i> (odwołania od wyroków wydanych w I instancji)</p>
--



<p><b>Sąd kasacyjny</b> <i>Cour de cassation</i> (pełni funkcję sądu najwyższego w sądownictwie powszechnym, jego postanowienia wchodzi do kanonu orzecznictwa stanowiącego we Francji źródło prawa)</p>
--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie schematu organizacyjnego zamieszczonego na stronie internetowej francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr). Tłumaczenie własne.

Bezpośrednią przyczyną wyodrębnienia we Francji dwóch porządków prawnych, a co za tym idzie, rozwoju sądownictwa administracyjnego, było swoiste,

wynikające z potrzeby, zinterpretowanie przez twórców konstytucji z 1791 roku monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy, co doprowadziło do przeświadczenia, że rozstrzyganie sporów, w których stroną jest władza wykonawcza, przez władzę sądowniczą byłoby naruszeniem zasady trójpodziału władzy.<sup>726</sup> Dość radykalne pojmowanie zasady trójpodziału władzy przez rewolucyjnych konstytucjonalistów wynikało z konieczności „ochrony” zdobyczy rewolucji przed jurysdykcją władzy sądowniczej i doprowadziło do sytuacji, w której obywatele odwołujący się od decyzji władzy wykonawczej (w tym przypadku w jej materialnym wymiarze: administracji) zwracali się nie do sądu powszechnego, ale do przedstawicieli administracji, którzy w tym przypadku pełnili i rolę sędziego (rozstrzygającego o racji) i strony sporu.<sup>727</sup> Dopiero ponad stuletnia ewolucja systemu sądownictwa administracyjnego doprowadziła do odseparowania funkcji sądowniczej administracji od funkcji decyzyjno-zarządczej.<sup>728</sup> Dzisiejsze organy sądownictwa administracyjnego we Francji są niezależne od administracji, a sędziowie niezawisli, ale ich kształcenie i sposób rekrutacji są odmienne od przygotowania sędziów w sądach powszechnych; nie jest konieczne wykształcenie prawnicze *sensu stricto*, sędzia administracyjny sam wywodzi się z administracji wygrywając konkurs na stanowisko sędziego, natomiast członkami Rady Stanu (*Cour d'Etat*) są w ogromnej większości absolwenci Krajowej Szkoły Administracji (*Ecole Nationale d'Administration*, ENA), ale również odbywają się konkursy otwarte dla innych pracowników administracji..<sup>729</sup>

Organizację sądownictwa administracyjnego przedstawia poniższy schemat.

---

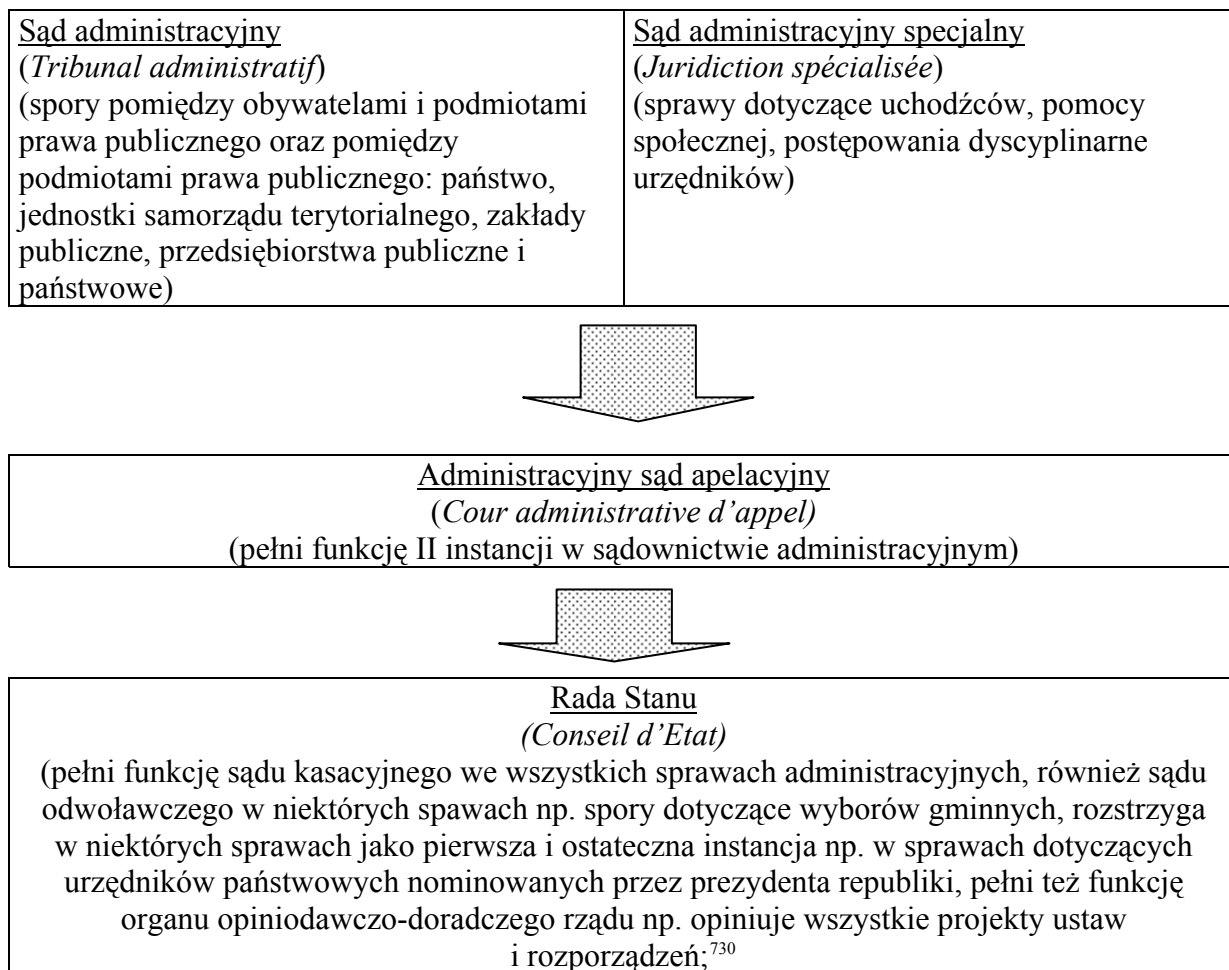
<sup>726</sup> J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, op. cit., s. 56 i 57. Sądy administracyjne nie są zaliczane do władzy sądowniczej, ale wykonują funkcję sądów. Cf. R. David, op. cit., s. 58.

<sup>727</sup> J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, op. cit., s. 345.

<sup>728</sup> Na temat tej ewolucji cf. Ibidem, s. 345 – 374 oraz F. Dreyfus, F. D'Arcy, op. cit., s. 393 a także H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 240-241.

<sup>729</sup> F. Dreyfus, F. D'Arcy, op. cit., s. 429-430.

Schemat 6. Organizacja sądownictwa administracyjnego we Francji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie schematu organizacyjnego zamieszczonego w J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, *La justice et ses institutions*, Paris 1991, s. 342 i 343 oraz na stronie internetowej francuskiego Ministerstwa Sprawiedliwości [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr).  
Tłumaczenie własne.

Spory, w których uczestniczą wspólnoty terytorialne, podlegają jurysdykcji sądownictwa administracyjnego. Są to sprawy dotyczące skarg wnoszonych przez wyborców na przeprowadzenie wyborów regionalnych (jest to kompetencja Rady Stanu<sup>731</sup>), departamentalnych i gminnych (kompetencja sądów administracyjnych apelacyjnych)<sup>732</sup>, sprawy dotyczące decyzji indywidualnych wydawanych przez organy wspólnot terytorialnych, zarówno z zakresu zadań zleconych, jak i zadań własnych, sprawy dotyczące sporów pomiędzy wspólnotami terytorialnymi. Sądy administracyjne są również bardzo ważnym ogniwem nadzoru nad działalnością wspólnot terytorialnych

<sup>730</sup> O genezie, roli i kompetencjach Rady Stanu w E. Arnoult, *Le Conseil d'Etat: juger, conseiller, servir*, Paris 1999.

<sup>731</sup> J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, op. cit., s. 355.

<sup>732</sup> Ibidem, s. 374

pod względem legalności: w przypadku stwierdzenia przez prefekta niezgodności z prawem aktu wydanego przez organ wspólnoty terytorialnej, tenże zwraca się do sądu administracyjnego o orzeczenie w sprawie zgodności aktu prawa miejscowego z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Po reformie wprowadzonej w roku 1982 to właśnie sąd administracyjny stwierdza, że kwestionowany przez prefekta akt prawa miejscowego jest zgodny lub nie z ustawami i aktami wykonawczymi. Rozstrzygnięcie to jest kompetencją sędziego administracyjnego. Przed reformą prefekt decydował o niezgodności aktu z powszechnie obowiązującym prawem, a sąd administracyjny rozstrzygał spór, o ile zainteresowana wspólnota odwołała się od decyzji prefekta. Ponadto przed reformą kwestionowany akt prawa miejscowego nie wchodził w życie, dopóki nie upłynął określony czas po przekazaniu go prefektowi, po reformie każdy akt wchodzi w życie po jego opublikowaniu i przekazaniu przedstawicielowi państwa w terenie, a kontrolę legalności sprawują sądy administracyjne orzekając w przypadku wpłynięcia wniosku od prefekta. W ten sposób sądy administracyjne stały się gwarantem zasady samorządności wspólnot terytorialnych we Francji. Niektóre z orzeczeń sądów administracyjnych weszły do kanonu prawa administracyjnego i są uważane za elementy budujące ustroj terytorialny we Francji. Na przykład wyrok sądu administracyjnego w Pau z 13 marca 1997 roku, w którym wykazano, że sposób przyznawania dotacji gminom przez departament może naruszyć zasadę wzajemnej niezależności wspólnot terytorialnych.<sup>733</sup>

Rada Stanu to swoisty sąd najwyższy orzekający w sprawach prawa publicznego. Instytucja ta od roku 1800 jest uważana za główny czynnik rozwoju prawa publicznego we Francji. Jej pozycja ustrojowa konsolidowała się wraz ze wzrastającą liczbą sporów o charakterze administracyjnym. W 1889 roku Rada Stanu wyraziła pogląd (tzw. sprawa Cadot), że jest organem orzekającym w sprawach administracyjnych, a dla uzasadnienia tej kompetencji nie jest konieczne wydanie żadnego osobnego aktu prawnego, wystarczy samo domniemanie kompetencji Rady Stanu do tego, by sądzić jako najwyższa instancja w sporach o charakterze

---

<sup>733</sup> Sąd administracyjny w Pau wykazał w swoim orzeczeniu, na wniosek prefekta departamentu Landes, że uchwała rady generalnej tego departamentu przyznająca gminom w departamencie, które powierzyły zarządzanie wodociągami i kanalizacją swoim zakładom budżetowym o 5 % dotacji więcej, niż gminom, które zleciły to zadanie przedsiębiorstwu prywatnym, narusza zasadę samorządności wspólnot terytorialnych oraz zasadę zabraniającą nadzorowania działalności jednej wspólnoty terytorialnej przez inną wspólnotę terytorialną. Cf. *Wyrok Sądu Administracyjnego w Pau z 13 marca 1997, prefekt departamentu Landes przeciwko departamentowi Landes* [in:] *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, pod red. L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, Paris 2001, s. 32.

administracyjnym (a więc takich, w których co do zasady jeden z uczestników jest osobą prawa publicznego lub też spór dotyczy aktu wydanego przez organy administracji).<sup>734</sup> W ten sposób Rada Stanu dokonała pewnego rodzaju *autolegitymizacji* swojej właściwości w sporach administracyjnych. Tym samym Rada Stanu jest sądem administracyjnym najwyższej instancji, w której orzeka o zgodności z prawem aktów wydawanych przez organy wspólnot terytorialnych. Wyroki Rady Stanu stanowią w doktrynie francuskiego prawa administracyjnego podstawę do tworzenia systemu wzajemnych relacji pomiędzy wspólnotami terytorialnymi oraz państwem.

#### **7.4. Organy kontroli budżetowej i finansowej**

Reformy decentralizacyjne lat osiemdziesiątych zniosły również bezpośredni nadzór nad finansami wspólnot terytorialnych sprawowany przez prefekta. Utworzono regionalne izby obrachunkowe, które kontrolują finanse lokalne pod kątem trzech aspektów: po pierwsze, pod względem prawidłowości prowadzenia rachunkowości budżetowej, po drugie, kontrolują również zarządzanie finansami publicznymi (*contrôle de gestion*), a kontrole te mają charakter *a posteriori* i obejmują swoim zakresem również celowość i gospodarność, po trzecie zaś prowadzą kontrolę budżetową, czyli kontrolują sposób uchwalania budżetu lokalnego, jego wykonywania, dokonywania wydatków zgodnie z przepisami prawa, w tym zapewnienia finansowania wydatków obowiązkowych.<sup>735</sup>

Kontrola rachunków nie dotyczy organów wspólnot terytorialnych, ale sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych przez księgowych publicznych prowadzących rachunkowość wspólnot terytorialnych. Regionalna izba obrachunkowa bada, czy wydatki i dochody zostały dokonane z zachowaniem zasad rachunkowości budżetowej i zostały wykonane zgodnie z procedurami. Księgowy publiczny odpowiada osobiście, również finansowo, za wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie.<sup>736</sup>

Izby kontrolują również zarządzanie finansami publicznymi (*contrôle de gestion*), a kontrole te mają charakter *a posteriori* i obejmują swoim zakresem również celowość i gospodarność. W tym przypadku kontrolowane są decyzje i działalność organów wspólnot terytorialnych. Ten wymiar kontroli prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe wzbudza wśród radnych lokalnych bardzo dużo emocji, ponieważ

---

<sup>734</sup> R. David, op. cit., s. 173.

<sup>735</sup> E. Vital-Durand, op. cit., s. 130-133 oraz N. Gajl, *Cour des Comptes, Izba Obrachunkowa i Izby Regionalne we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, R.2, 1992, s. 53.

<sup>736</sup> J. Houël, *Le contrôle financier des Chambres régionales des comptes*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 137.

jest traktowany jako ingerencja w samodzielne decyzje organów stanowiących wspólnot terytorialnych. Radni lokalni wywodzą swoją legitymację do zarządzania finansami lokalnymi z wyborów powszechnych, więc ingerencja władzy administracyjno-sądowniczej w celowość podejmowanych decyzji jest przez nich traktowana jako zamach na demokrację i wolę wyborców.<sup>737</sup> W wyniku dość dużej presji środowiska radnych lokalnych (zwłaszcza za pośrednictwem Senatu), w 1988 roku parlament uchwalił ustawę zapewniającą poufność wyników kontroli zarządzania finansami publicznymi (miały być znane tylko radnym bez podawania ich do wiadomości publicznej), ale dwa lata później zniesiono tę zasadę.<sup>738</sup> Wyniki kontroli zarządzania finansami lokalnymi służą także do tworzenia raportów o stanie finansów publicznych w całym państwie.

Trzecią rolą regionalnych izb obrachunkowych jest kontrola budżetowa: przestrzeganie przez wspólnoty procedury uchwalania budżetu przewidzianej przez francuski system finansów publicznych, zachowywanie równowagi budżetowej przez wspólnoty samorządowe, wykonywanie budżetu. Kontrola budżetowa ma dwojaki charakter, ponieważ uchwały budżetowe wspólnot terytorialnych mają podwójną naturę:

- po pierwsze, jak każda uchwała rady gminy, departamentu lub regionu, podlegają kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez prefekta i sądy administracyjne (kontrola administracyjna o charakterze formalnym, kontrola sądowa);
- po drugie, są aktami, które mają charakter finansowy i podlegają kontroli finansowej.

Ustawodawca francuski, zachowując konstytucyjną zasadę nadzoru prawnego sprawowanego przez prefekta nad działalnością prawotwórczą wspólnot terytorialnych z jednej strony i jednocześnie, z drugiej, chcą zapewnić kontrolę budżetową przez wyspecjalizowane instytucje niezależne od władzy prefekta, stworzył system, w którym każda uchwała budżetowa wspólnoty terytorialnej przekazywana jest do prefekta w ramach systemu nadzoru prawnego. W przypadku stwierdzenia przez prefekta:

- nieprzekazania uchwały budżetowej w wymaganym prawem terminie,
- niezachowania przez wspólnotę terytorialną równowagi budżetowej w planie finansowym,

---

<sup>737</sup> Ibidem, s. 139. „Wyborca jest moim jedynym sędzią”, taka opinia funkcjonuje powszechnie wśród radnych lokalnych.

<sup>738</sup> Ibidem, s. 140.

- przekroczenia w planie finansowym limitu wydatków przeznaczonych na koszty stałe (administracyjne),
- nieujęcia w planie finansowym któregoś z tak zwanych wydatków obowiązkowych,<sup>739</sup>

jest składany przez niego do regionalnej izby obrachunkowej wniosek o ustalenie dla wspólnoty terytorialnej budżetu. Budżet taki jest wprowadzany w życie zarządzeniem prefekta. W roku 1997 ta ścieżka została zastosowana w przypadku 1 123 wspólnot terytorialnych (tylko gminy): 650 przypadków dotyczyło nieuwzględnienia w budżecie wydatków obowiązkowych, 132 uchwały budżetowe nie zostały podjęte w wymaganym przez prawo terminie, w 187 przypadkach stwierdzono niezachowanie równowagi budżetowej w uchwalonej przez gminę uchwale budżetowej, a w pozostałych 154 przypadkach został przekroczony limit wydatków administracyjnych.<sup>740</sup> W 2003 roku prefekci wystosowali ponad trzy tysiące wniosków o ustalenie budżetów dla wspólnot terytorialnych do regionalnych izb obrachunkowych.<sup>741</sup> Widać, że nadzór prawny nad budżetami wspólnot terytorialnych ogranicza ich samodzielność i w sferze finansów lokalnych państwo sprawuje szeroką kontrolę.

## 7.5. Podsumowanie

Nadzór nad działalnością wspólnot terytorialnych we Francji jest obowiązkowy i wynika wprost z konstytucji. Sprawowanie nadzoru prawnego w ujęciu terytorialnym jest prerogatywą konstytucyjną prefekta, przedstawiciela rządu w terenie. Reformy decentralizacyjne wprowadzone w latach osiemdziesiątych zmieniły zakres i charakter sprawowanego przez prefektów nadzoru prawnego. Nadzór dyrektywny (kontrola wstępna dotycząca zarówno legalności jak i celowości, możliwość anulowania aktów, *stricte* administracyjny charakter kontroli) został zastąpiony prawnym następczym. Zagwarantowano także sądową ochronę decyzji podejmowanych przez wspólnoty terytorialne poprzez wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencję decydowania o legalności aktów prawnych organów wspólnot terytorialnych. Tym samym wykonywanie nadzoru nad zgodnością aktów prawa miejscowego z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym ma dwa etapy:

- pierwszy, o charakterze administracyjnym, sprawowany przez prefekta oraz
- drugi, o charakterze sądowym, sprawowany przez sądy administracyjne.

<sup>739</sup> Czyli takich, które wspólnoty terytorialne muszą ujmować w budżecie, bo tak stanowią ustawy. W przypadku gminy są to na przykład środki na utrzymanie szkoły podstawowej.

<sup>740</sup> A. Marceau, op. cit., s. 33.

<sup>741</sup> *Rapport du Gouvernement...*, s. 90.

Praktyka stosowania przez prefektów nadzoru prawnego pokazuje, że reformy lat osiemdziesiątych nie zmieniły diametralnie lokalnego systemu polityczno-administracyjnego funkcjonującego we Francji. Większość interwencji prefekta w działalność wspólnot terytorialnych kończy się na etapie wzajemnych uzgodnień. Bardzo mała liczba wniosków prefektów do sądów administracyjnych wskazuje na konieczność wzmocnienia i upowszechnienia nadzoru prawnego (by stał się automatyczny, a nie zależał od lokalnej pozycji prefekta).<sup>742</sup> W tym celu władza centralna nie stosuje tylko i wyłącznie mechanizmu nadzoru prawnego, który wynika wprost z konstytucji, ale sięga po różnego rodzaju formy kontroli pośredniej wykorzystując ustrojową pozycję prefekta. Tym samym procesowi decentralizacji towarzyszy cały czas proces dekoncentracji i wzmacniania służb rządowych terenowych pod zwierzchnictwem prefekta. Służb, które służą pomocą specjalistyczną wspólnotom terytorialnym i którymi prefekt dzieli się z organami wykonawczymi w departamencie i regionie. Dekoncentracja jest uważana za korektę decentralizacji jako „drugi filar” reform rozpoczętych w latach osiemdziesiątych, a także jako proces maskujący wady decentralizacji i prowadzący do zachowania równowagi tej reformy.<sup>743</sup>

Ponadto do obszaru nadzoru nad wspólnotami terytorialnymi zaliczyć należy kompetencje Rady Ministrów i prefekta do zawieszania, rozwiązywania lub odwoływania organów samorządowych. Najszerze kompetencje w tym zakresie organy państwowe posiadają w stosunku do organów gminnych, węższe w stosunku do organów departamentów i regionów.

Zauważyć też należy na koniec, że nadzór prefekta i regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością finansową gmin, departamentów i regionów jest nadal szeroki i nie ogranicza się jedynie do kontroli legalności, ale rozciąga się także na celowość i gospodarność.

---

<sup>742</sup> B. Rémond, *Fonder la décentralisation*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 86.

<sup>743</sup> N. Portier, op. cit., s. 82.



## Zakończenie

Osiemnastowieczni i dziewiętnastowieczni myśliciele francuscy zainspirowali powszechną dyskusję o państwie, władzy i relacjach społeczno-politycznych. Z oświeceniowej dyskusji o społeczeństwie, człowieku i władzy wyłoniły się nurty filozofii politycznej, które w taki czy inny sposób traktowały o stosunkach ośrodków władzy centralnej i lokalnej. Monteskiuszowski model podziału i wzajemnego znoszenia się władz w państwie stał się standardem porządku ustrojowego nowożytnych państw z kręgu szeroko pojętej kultury europejskiej. Trzy władze (ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza), realizujące w państwie ten sam cel: wolność polityczną, powinny wchodzić w taki system relacji, który zapewnia ich wzajemne uzupełnianie się, kontrolowanie i hamowanie, tak by jedna władza nie mogła stanąć nad drugą. System racjonalny i zapewniający „rządy umiarkowane”, czyli takie, które w swoich działaniach są hamowane i równoważone przez inne ośrodki władzy, które zapobiegają jej nadużywaniu. Model ten nie odnosił się do władzy w ujęciu terytorialnym w państwie. Pierwszym, który podjął problematykę władzy w ujęciu terytorialnym, był Benjamin Constant. Wymieniając, jako jedną z władz w państwie, władzę municypalną w *Principes de politique* pisał „Kierowanie sprawami wszystkich należy do wszystkich, to znaczy do przedstawicieli i delegatów wszystkich obywateli. To co interesuje tylko jedną część obywateli, powinno podlegać decyzjom tylko tej części. [...] Władza krajowa, władza okręgowa, władza gminna muszą pozostać w swoim własnym kręgu. To prowadzi do stwierdzenia oczywistego: władza lokalna zależna była do tej pory od władzy wykonawczej, jednak nie powinna od niej zależeć i powinna ją powstrzymywać.”<sup>744</sup> To jego można więc uważać za prekursora teoretycznego modelu władzy publicznej w państwie, który uwzględnił nie tylko horyzontalny, ale również wertykalny podział władz z uwzględnieniem ich wzajemnego uzupełniania i hamowania się.

Francja to kraj, w którym rodziły się w XVIII i XIX wieku idee promieniujące na cały świat, jednak idee te w samej Francji nie były realizowane w praktyce. „Ten naród, który stworzył tyle praw i nakarmił nimi cały świat [...] ten naród jest zupełnie bezsilny, gdy chodzi o dostosowanie teorii do życia. Czym więcej analizuję Francję, tym częściej dostrzegam, że najbardziej charakterystyczną cechą tego narodu jest ciągła rozbieżność między teorią i praktyką. Ciągła walka, ciągłe ścieranie się teorii z praktyką jest i tragedią, i wielkością tego kraju. Wrodzona nieudolność i bezsilność Francuzów,

---

<sup>744</sup> B. Constant, op. cit., Paris 1872, s. 98-99. Tłumaczenie własne.

gdy chodzi o wprowadzenie w czyn idei, jest do pewnego stopnia instynktem samozachowawczym. Każdy Francuz jest w gruncie rzeczy urodzonym prawodawcą, teoretykiem, ideologiem. Każdy Francuz ma mniejszą lub większą skłonność do rozwiązywania każdego zagadnienia życiowego za pomocą prawa i ustawy”<sup>745</sup>. Ten passus ze *Szkieców piórkem* Andrzeja Bobkowskiego, który spędził we Francji okres II wojny światowej i kilka lat po wojnie, to bardzo celna obserwacja rozdźwięku między francuską teorią i praktyką, który odnieść można i do decentralizacji. Przez cały XIX wiek, a i w pierwszej połowie XX wieku, francuscy filozofowie, myśliciele, politycy, dyskutowali o negatywach centralizacji i potrzebie decentralizacji, tworzyli teorię decentralizacji, modele, analizy, ustawy odnoszące się do terytorialnego ustroju państwa. Jednak w praktyce dojrżeli do decyzji o zdecentralizowaniu państwa w 1982 roku.

Do tego czasu, ewolucja władzy w ustroju nowożytnego państwa francuskiego nie odbywała się na płaszczyźnie terytorialnej. Wyrosła z rewolucji republika urzeczywistniła w państwie francuskim dwa ideały: po pierwsze, silnej władzy centralnej, po drugie, poszanowania jednostki i praw człowieka. Przez cały wiek XIX i większą część XX, właśnie one zdominowały francuskie życie polityczne, nie było w nim zaś miejsca dla samorządnej władzy lokalnej i interesów lokalnych. Podział terytorialny państwa służył sprawnemu administrowaniu i wypełnianiu funkcji państwa na rozległym terytorium. Przejawiało to się głównie zapewnieniem, przez funkcjonariuszy państwa w terenie, jednorodnego stosowania prawa państwowego. W ten sposób następowało zadośćuczynienie republikańskim ideałom Francji jednej i niepodzielnej oraz zasadzie równości obywateli.

We Francji trudno jest uchwycić *terminus a quo* procesu decentralizacji, bo już w XIX wieku terminu tego używano w kontekście przekazywania administracji terenowej przez administrację centralną funkcji decyzyjnych. Terminu „decentralizacja” nadużywała w tym kontekście zarówno francuska doktryna, jak i politycy, stosując go do wszelkich reform relacji terytorialnych w państwie. Dlatego osadzając proces decentralizacji w czasie za punkt wyjścia przyjęto uchwalenie konstytucji z 1946, ponieważ był to pierwszy akt normatywny na tym poziomie, który zdefiniował władzę lokalną we Francji. Choć faktycznie nie wprowadzone w życie, rozwiązania zaproponowane w konstytucji z 1946 roku stały się asumptem do dyskusji nad ustrojem terytorialnym Francji. Za zakończenie procesu decentralizacji przyjęto zmianę

<sup>745</sup>

A. Bobkowski, *Szkiecy piórkem*, Warszawa 2007, s. 368-369.

konstytucji w 2003 r., która usankcjonowała zarówno instytucje, jak i atrybuty władzy lokalnej we Francji, wypracowywane przez kilkadziesiąt lat reform decentralizacyjnych.

Genezy decentralizacji władzy publicznej we Francji można doszukiwać się wyodrębniając następujące obszary:

- terytorialnie rozwinięty samorząd gminny,
- scentralizowaną terytorialnie strukturę organizacyjno-administracyjną państwa,
- niewydolność administracyjną i gospodarczą państwa francuskiego w terenie,
- uwarunkowania normatywne do przekazania władzy publicznej samorządom,
- przeformułowanie stosunku ugrupowań politycznych do decentralizacji.

Francuski samorząd gminny to lokalne zbiorowości skupione we wspólnoty, które powstały w naturalny sposób w okresie średniowiecza. Te lokalne zbiorowości stanowiły we Francji ośrodki zaspokajania potrzeb bieżącego życia,<sup>746</sup> zarówno w wymiarze społecznym, politycznym, jak i ekonomicznym. Wspólnoty te stanowiły bazę terytorialną państwa feudalnego. Porewolucyjny ustawodawca nie zaingerował w tę strukturę, mało tego, ujednolicił status wspólnot gminnych wiejskich i miejskich, pomimo różnych ich potencjałów i struktur, i zachował podział kraju na jednostki administracyjne pokrywające się z jednostkami osadniczymi. Istnienie gminy to jedna z przesłanek decentralizacji.

Zracjonalizowany podział terytorialny na departamenty, podstawowe jednostki administracyjne, z osadzoną w nich silną władzą wykonawczą w terenie, miał zapewnić sprawne i jednolite zarządzanie państwem. Jednak utworzenie w departamentach wybieralnych organów stanowiących spowodowało wytworzenie się na tym poziomie niezinstytucjonalizowanego lokalnego systemu administracyjno-politycznego, w którym wybieralni radni, prefekt i technokraci państwowi uprawomocniali się wzajemnie. System ten skonsolidował się poprzez regionalizację funkcjonalną oraz sposób rekrutacji krajowych elit politycznych, których kariery w większości rozpoczynały się w lokalnym systemie administracyjno-politycznym. Akceptacja przez terytorialny system administracyjno-polityczny reformy, bez naruszania jego interesów, to kolejna przesłanka decentralizacji we Francji.

Powojenny stan państwa francuskiego przejawiający się kryzysem gospodarczym i nierównomiernym rozwojem terytorialnym kraju, a także redefinicja roli państwa w systemie społeczno-ekonomicznym, spowodowały potrzebę zmian zasad administrowania i zarządzania terytorium. Z jednej strony, krytycznie oceniono podstawowy podział państwa na okręgi administracyjne, departamenty, z drugiej

---

<sup>746</sup> P. Rybicki, *Spółeczeństwo miejskie*, Warszawa 1972, s. 18.

z krytyką spotkało się centralne zarządzanie funkcjami państwa. Przeprowadzono proces dekoncentracji władzy, tworząc nowy poziom struktur administracyjnych, które w 1982 roku stanowiły kanwę do decentralizacji władzy na poziom regionalny.

Francuski prawodawca podejmował kilkakrotnie próby, zarówno poprzez przepisy ustawy zasadniczej, jak i ustaw zwykłych, takiego kształtowania ustroju wspólnot terytorialnych, by je zaktywizować i usamodzielnąć. Jednak zmianom tym nie towarzyszyły modyfikacje polityczne i ekonomiczne, prowadzące do faktycznego usamodzielnienia wspólnot terytorialnych<sup>747</sup>. Reforma w 1982 roku na gruncie prawnym, przeobraziła istniejące i stworzyła nowe instytucje lokalne wspólnot terytorialnych oraz wyposażała je w funkcjonalny zasób narzędzi umożliwiających faktyczne samozarządzanie, a także zapewniła środki ochrony prawnej działalności wspólnot.

Francuskie partie polityczne, zarówno prawicowe, jak i lewicowe, inspirowane raczej jakobińskim modelem państwa silnego i niepodzielnego, traktowały decentralizację instrumentalnie, a nie ideowo. Po pierwsze, decentralizacja była traktowana jako zagrożenie dla jedności państwa, po drugie, faktyczne usamodzielnienie wspólnot terytorialnych mogło prowadzić do zachwiania równowagi wytworzonej w lokalnym systemie społeczno-politycznym, z którego czerpali politycy wszystkich opcji politycznych. Zmiana w podejściu do idei decentralizacji pojawiła się wraz z konsolidacją francuskiej lewicy w latach siedemdziesiątych. Bipolaryzacja krajowej sceny politycznej jest odzwierciedlana na poziomie lokalnym i regionalnym, a stosowane systemy wyborcze, w tym blokowanie list wyborczych, pogłębiają to zjawisko.

Decentralizacja władzy publicznej polega na przekazaniu jej części, wykonywanej przez instytucje władzy centralnej, wspólnotom lokalnym i regionalnym o charakterze terytorialnym, przyjmującym najczęściej formę samorządu terytorialnego. O stopniu decentralizacji decyduje zakres przekazanej samorządom terytorialnym władzy publicznej, zarówno w wymiarze politycznym, administracyjnym, ale również ekonomicznym, oraz charakter legitymizacji organów władzy samorządowej, to znaczy możliwość wybrania przedstawicieli władzy przez wspólnotę terytorialną w wyborach powszechnych. Czym więcej atrybutów władzy w państwie przynależne jest w systemie organizacji państwa członom mniejszym od niego, tym bardziej państwo jest zdecentralizowane.

---

<sup>747</sup> To samo zjawisko miało miejsce w Polsce w latach siedemdziesiątych XX wieku. Cf. S. Wróbel, *Spółeczność lokalna jako spółeczność polityczna*, [in:] *Mikrosystemy społeczno-polityczne*, pod. red. P. Dobrowolskiego i J.P. Gieorgicy, Katowice, 1982, s. 143.

Lata poprzedzające rok 1982 to przede wszystkim wypracowywanie relacji pomiędzy władzą centralną i regionalną poprzez formowanie tej drugiej za przyzwoleniem i z inicjatywy tej pierwszej. Choć regionalizacja funkcjonalna to z pewnością nie decentralizacja, to zainicjowanie po II wojnie światowej procesu regionalizacji spowodowało tworzenie na poziomie regionalnym ośrodków władzy i pozwoliło agregować i definiować interesy regionalne. Dopiero reformy zapoczątkowane w latach osiemdziesiątych można nazwać decentralizacją *sensu stricto*. W okresie dziesięciu lat od 1982 roku, zwłaszcza w latach 1982-1986, zreformowano instytucje terytorialne i dokonano transferu kompetencji z poziomu centralnego na poziom niższy. Kolejny etap decentralizacji (*seconde souffle*, „drugi powiew”) to lata dziewięćdziesiąte XX wieku, kiedy pogłębiono decentralizację w stosunku do obszarów państwa o odmiennym statusie, uporządkowano kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego, a także stworzono prawne narzędzia faworyzujące współpracę międzygminną. W tym okresie rozpoczęły się także działania związane z uczestnictwem obywateli w życiu lokalnym (ustawa z 27 lutego 2002 r. o demokracji lokalnej). W latach dziewięćdziesiątych dokonano również głębokiej dekoncentracji władzy publicznej, uważając ją za dopełnienie i niezbędny korelat decentralizacji. Zwieńczeniem reform było usankcjonowanie dwudziestoletnich przemian poprzez nowelizację konstytucji w 2003 r.

Głównym celem reformy decentralizacyjnej z 1982 roku było stworzenie nowych relacji władzy publicznej w ujęciu terytorialnym. Gaston Defferre dokonał tego poprzez:

- stworzenie trzech szczebli samorządnych wspólnot terytorialnych z wybieralnym organem uchwałodawczym i powoływanym przez ten organ własnym organem wykonawczym,
- przekazanie bloków kompetencji wspólnotom terytorialnym wraz z zasobami niezbędnymi do wykonywania nowych zadań,
- zniesienie kontroli wstępnej i zastąpienie jej kontrolą następczą i sądową działalności wspólnot terytorialnych.

Reforma decentralizacyjna z 1982 roku była reformą instytucjonalną skupioną na stworzeniu nowych współzależności między instytucjami. Nie ingerowała w strukturę terytorialną państwa. Zaadaptowała ją nie tworząc nowych struktur terytorialnych. Ten aspekt decentralizacji władzy publicznej we Francji jest dla tego procesu charakterystyczny i odróżnia go, na przykład, od polskiej reformy

decentralizacyjnej z 1998 roku. We Francji liczba gmin, departamentów, regionów pozostała niezmienną, nadano za to nowy wymiar instytucjom terytorialnym.

Po pierwsze, zmieniono status regionu wyposażając go w atrybuty wspólnoty terytorialnej, a zwłaszcza organ uchwałodawczy wybierany w głosowaniu powszechnym. Nie zmieniło to jednak jego pozycji konstytucyjnej. Po drugie, doszło do przekazania władzy wykonawczej w departamencie i regionie przez organ władzy rządowej w terenie (prefekta) organowi samorządowemu, przewodniczącemu rady generalnej i odpowiednio przewodniczącemu rady regionalnej. Po trzecie zaś, zmienił się charakter i zakres nadzoru nad działalnością wspólnot terytorialnych we Francji. Zaniechano mechanizmów kontroli o charakterze wstępnym na rzecz kontroli następczej, z jednoczesnym stworzeniem gwarancji ochrony prawnej dla wspólnot terytorialnych. Od 1982 roku o zgodności aktu prawa miejscowego z powszechnie obowiązującym prawem decyduje sąd administracyjny. Poniższa tabela zestawia te trzy podstawowe elementy reform decentralizacyjnych z 1982 roku w układzie wspólnot terytorialnych.

Tabela 33. Elementy konstytutywne reformy z 1982 roku we Francji.

	gmina		departament		region	
	Przed 1982	Od 1982	Przed 1982	Od 1982	Przed 1982	Od 1982 <sup>748</sup>
Organ uchwałodawczy wybierany w wyborach powszechnych	tak	tak	tak	tak	nie	tak
Dualistyczny organ wykonawczy	tak	tak	tak	nie	tak	nie
Kontrola a posteriori	nie	tak	nie	tak	nie	tak

Źródło: Opracowanie własne.

To proste zestawienie ukazuje, że najmniejszy zakres instytucjonalny reform dotyczył gminy, największy zaś regionu. Jednak za największego beneficjenta reform decentralizacyjnych z 1982 roku uważa się departament. Nie dlatego, że zmienił się podmiot dzierżący władzę wykonawczą w departamencie, ani dlatego, że zmienił się charakter kontroli nad aktami stanowionymi przez władze departamentu. Departament zachował funkcje, które pełnił w zdekoncentrowanej organizacji państwa. Transfer kompetencji z poziomu państwa na niższy szczebel w latach osiemdziesiątych dotyczył właśnie głównie departamentu, zarówno w zakresie przekazywanych bloków

<sup>748</sup> Pierwsze wybory powszechne do rad regionalnych odbyły się w 1986 r.

kompetencji, jak i finansów. Terytorialny model administracyjno-polityczny przeanalizowany przez socjologów polityki „szkoły Grémion” nie został naruszony w wyniku reformy. Nadal w departamencie stykają się ośrodki władzy lokalnej i centralnej, zmienił się zaś zakres i funkcje poszczególnych ośrodków władzy. Nadal również interesy deputowanych lokalnych były i są agregowane na poziomie centralnym w wyższej izbie parlamentu. Państwo przekazywało władzę na ten poziom samorządu, na którym samo było najlepiej rozwinięte organizacyjnie i administracyjnie. Decentralizacja we Francji to reforma pragmatyczna i organizacyjna zainicjowana przez władzę centralną i wykonywana w jej interesie.

Rezultatem decentralizacji we Francji było stworzenie nowej przestrzeni publicznej bez zmiany struktury terytorialnej państwa. W tej przestrzeni funkcjonują cztery poziomy władzy w układzie terytorialnym: gmina, departament, region i państwo.

Decentralizacja władzy publicznej we Francji w najmniejszym zakresie dotyczyła wspólnot gminnych. Gminy przed 1982 rokiem posiadały wybierane w wyborach powszechnych organy stanowiące oraz organ wykonawczy powoływany przez radnych. Obecnie radni nadal wybierani są w wyborach powszechnych, a od 1982 roku nie zmienił się system wyborczy do rad gminnych. Ustawodawca, by zapewnić sprawne zarządzanie ogromną liczbą gmin, faworyzuje większościowy system wyborczy stosowany w gminach do trzech i pół tysiąca mieszkańców, których jest znakomita większość. Natomiast w gminach większych (niecałe trzy tysiące jednostek) wybory odbywają się w systemie mieszanym, który czerpie zarówno z systemu większościowego, jak i proporcjonalnego, a i to w celu zapewnienia odpowiednich warunków do wyboru organu wykonawczego. Mer zachował podwójną rolę sprzed 1982 roku: jest organem wykonawczym gminy, ale również funkcjonariuszem państwa (*l'agent de l'Etat*). Jest to jedyna władza wykonawcza we francuskich wspólnotach terytorialnych, która zachowała dualistyczny charakter po reformie. Ponadto mer nie jest odpowiedzialny politycznie przed radą gminy, która go wybiera. Podlega natomiast nadzorowi władzy centralnej jako funkcjonariusz państwa. Po reformie z lat osiemdziesiątych gmina zachowała swoje dotychczasowe kompetencje (utrzymanie dróg gminnych, utrzymanie kanalizacji, wodociągów, sprzątanie ulic, wywóz śmieci, żłobki, przedszkola, straż pożarna), ale otrzymała też nowe (budowa i utrzymanie szkół podstawowych, uchwalanie planów miejscowych, wydawanie pozwoleń na budowę, budowa i utrzymywanie gminnych obiektów sportowych, kulturalnych i turystycznych, utrzymanie i zarządzanie portami morskimi o charakterze turystycznym, organizacja

transportu publicznego, prowadzenie gminnych ośrodków pomocy społecznej, budowa i utrzymywanie zasobów mieszkaniowych gminy, w tym lokali socjalnych). Kondycja finansowa gmin francuskich nie jest dobra, ze względu na ogromną liczbę małych, słabych demograficznie i ekonomicznie jednostek. Narzędzia faworyzujące tworzenie związków międzygminnych stworzone w latach dziewięćdziesiątych zaczynają być dobrym rozwiązaniem tego problemu. Prowadzona jest nawet dyskusja o możliwości wybierania władz związków międzygminnych w wyborach powszechnych.

Departament francuski po decentralizacji ma podwójną rolę: jest wspólnotą terytorialną średniego poziomu i podstawową jednostką administracyjną państwa. Jako wspólnota terytorialna posiada organ uchwałodawczy wybierany w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy powoływany przez radę generalną. Reforma decentralizacyjna z 1982 roku dała departamentowi własny organ wykonawczy, przewodniczącego rady generalnej. Departament jest wspólnotą terytorialną, która w wyniku reform dostała najwięcej kompetencji, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Do tradycyjnego utrzymania dróg departamentalnych, dodano kompetencje związane z czterema dziedzinami:

- polityką społeczną (pomoc rodzinie, opieka nad niepełnosprawnymi, osobami starszymi, aktywizacja osób bezrobotnych, polityka mieszkaniowa), w ramach której departament przyznaje zasiłki, zarządza funduszami przeznaczonymi na ten cel,
- działaniami sanitarno-epidemiologicznymi,
- transportem i infrastrukturą (transport publiczny między gminami, transport szkolny, porty handlowe i rybackie, utrzymywanie cieków i zbiorników wodnych),
- szkolnictwem i kulturą (budowa i utrzymywanie gimnazjów, utrzymywanie departamentalnych obiektów kulturalnych).

Kompetencje departamentu obejmują zadania, które pochłaniają najwięcej środków publicznych, stąd duża część budżetów departamentów pochodzi z transferów centralnych. Departament pozostał podstawową jednostką administracyjną kraju, ponieważ na tym poziomie funkcjonuje przedstawiciel rządu w terenie, prefekt departamentu. Pozycja prefekta po reformie zmieniła się. Przestał być organem wykonawczym w departamencie, obecnie reprezentuje wyłącznie władzę centralną. Pod zwierzchnictwem prefekta są zespolone wszystkie terenowe służby administracji centralnej, które są również do dyspozycji przewodniczącego rady generalnej. Departament jest najsilniej krytykowanym poziomem wspólnot terytorialnych we



Francji. Po pierwsze, zwraca się uwagę na jego niedostosowanie do warunków związanych z rozwojem przestrzeni, zwłaszcza w kontekście europejskim. Podnoszone jest także niedostosowanie potencjału departamentu francuskiego do europejskiego systemu podziału na jednostki statystyczne. Ponadto zauważane są dysproporcje rozwojowe pomiędzy departamentami o charakterze wiejskim i zurbanizowanym. W końcu zarzuca się mu brak historycznej, lub innej równie „głębokiej”, legitymizacji. Jednak jest mało prawdopodobne, by coś zagrażało francuskiemu departamentowi w dzisiejszej formie: ma on tę przewagę nad innymi wspólnotami, że jest przestrzenią, w której władza centralna jest najlepiej reprezentowana w terenie, a także posiada silnych zwolenników w izbie wyższej parlamentu, której członkowie w znakomitej liczbie rekrutują się z radnych generalnych.

Region francuski jest najmłodszą wspólnotą terytorialną, stworzyła go reforma decentralizacyjna z 1982 roku. Jest największym beneficjentem zmian instytucjonalnych, ponieważ w wyniku reformy, po pierwsze, sam powstał jako instytucja samorządowa, po drugie zaś, został wyposażony we własne organy. Jak inne szczeble samorządu terytorialnego, region posiada własny organ stanowiący pochodzący z wyborów powszechnych i powoływany przez niego organ wykonawczy. Dodatkowo w regionie działa organ opiniotwórczo-doradczy, stanowiący forum wymiany informacji i wyrażania opinii w sprawach dotyczących regionu przez środowiska samorządowe, rządowe i partnerów społeczno-gospodarczych. Decentralizacja wyposażała region samorządowy w kompetencje związane z planowaniem rozwoju, z planowaniem przestrzennym, pomocą dla przedsiębiorców. Poza tym region jest odpowiedzialny za tworzenie liceów, ośrodków kształcenia ustawicznego. Od pierwszych lat XXI wieku kompetencje regionu zostały rozszerzone: jest on odpowiedzialny za regionalne przewozy kolejowe, zarządzanie portami morskimi, szkoły artystyczne, obiekty kulturalne, zabytki. Na poziomie samorządowego regionu funkcjonuje również przedstawiciel rządu: funkcję prefekta regionu pełni prefekt departamentu, w którego stolicy region ma swoją siedzibę. Tym samym funkcja prefekta regionu jest uzupełniająca i nie tak silna, jak prefekta departamentu. Przewodniczący rady regionalnej ma prawo korzystać z aparatu administracyjnego prefekta regionu. Francuski region samorządowy przez dwadzieścia lat istnienia zwiększył bardzo swój potencjał ekonomiczny, kompetencyjny i polityczny. Wśród mieszkańców wzrasta poczucie tożsamości regionalnej, tworzą się ugrupowania polityczne o charakterze regionalnym, a kariery polityczne osób zajmujących stanowiska w organach regionalnych kontynuowane są na szczeblu krajowym.

Pozycja władzy centralnej zmieniła się przez ostatnie dwadzieścia lat procesu decentralizacji w zakresie:

- rodzaju i sposobu nadzoru nad działalnością wspólnot terytorialnych; władza centralna nie podejmuje decyzji za samorządy terytorialne, kontroluje ich działalność *post factum* pod względem legalności i poddaje się kontroli sądów administracyjnych w tym zakresie;
- ograniczenia kompetencji organów rządowych na rzecz wspólnot terytorialnych;
- pozycji prefekta, którego reformy pozbawiły podwójnej roli, a tym samym faktycznie skonsolidowały jego funkcję przedstawiciela rządu w terenie, za czym poszła dekoncentracja władzy;
- pozycji rządowej administracji terenowej, która służy wspólnotom terytorialnym swoim potencjałem i zasobami;
- finansów publicznych, ponieważ władza centralna przekazała zarządzanie bardzo dużą częścią środków publicznych samorządom terytorialnym.

Prefekt, tracąc pozycję organu wykonawczego, umocnił jednocześnie się jako organ administracji rządowej w terenie, o czym świadczy dekoncentracja władzy publicznej. We Francji uznano, że decentralizacja i dekoncentracja to procesy wzajemnie się uzupełniające.

Dwudziestoletni proces decentralizacji dał francuskim wspólnotom terytorialnym szeroki zakres niezależności na płaszczyźnie społecznej, politycznej i ekonomicznej. Zwiększenie zakresu działania władzy lokalnej i regionalnej objawiło się zarówno w wymiarze ilościowym jak i jakościowym. Stosowanie innych rozwiązań prawnych dla niektórych obszarów (na przykład departamenty zamorskie, Korsyka), instytucja „pilotażu”, przekazywanie regionom kompetencji, uznawanych do tej pory za zadania władzy państwowej, (zarządzanie sektorem pasażerskich przewozów kolejowych) świadczą o tym, że Francja, „jakobińska twierdza centralizmu”, coraz bardziej różnicuje się w układzie terytorialnym. Zwrócić trzeba uwagę właśnie na „pilotaż”, który zmienia całkowicie dotychczasową logikę decentralizacji prowadzonej z inicjatywy władzy centralnej na decentralizację inicjowaną przez same wspólnoty terytorialne.<sup>749</sup> Zjawisko zróżnicowania terytorialnego, przejawiające się w stosowaniu różnych rozwiązań ustrojowych we wspólnotach terytorialnych tego samego typu, we wprowadzaniu instytucji „pilotażu”, w faworyzowaniu tworzenia dobrowolnych

---

<sup>749</sup> Ustawodawca nie może przekazać kompetencji wspólnocie bez jej wniosku. J.-C. Ricci, *Regards juridiques sur l'expérimentation en matière de collectivités territoriales*, [in:] *Les collectivités locales et expérimentation: perspectives nationales et européennes*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris 2004, s. 202.

związków międzygminnych o różnych potencjałach i kompetencjach, nazywane jest we Francji „terytoryzacją” (*territorisation*) kraju, a powstający układ *państwem terytorialnym*.<sup>750</sup>

Nowelizacja konstytucji przeprowadzona w 2003 roku stanowi *terminus ante quem* decentralizacji, ale również *terminus post quem*, który otworzył być może jedną z trzech dróg dla terytorialnego ustroju państwa francuskiego:

- regionalizacji kraju,
- wypracowania przez Francję nowej formuły ustrojowej, nie spotykanej do tej pory w innych krajach,
- zatrzymania reform na obecnym etapie.

Jednak zakres zmian konstytucyjnych z 2003 roku świadczy o tym, że francuski ustrój terytorialny będzie ewoluował i wypracowywał własną formułę. Po pierwsze dlatego, że nowe instytucje i rozwiązania są konsekwentnie stosowane przez ustawodawcę w stosunku do wszystkich poziomów wspólnot terytorialnych, a więc regiony nie są w jakiś szczególny sposób faworyzowane, tym samym ustrój nie skłania się ku państwu regionalnemu. Po drugie dlatego, że zakres zmian w konstytucji i nowe instytucje stawiają przede wszystkim na dalszą racjonalizację realizowania zadań publicznych i demokratyzację lokalnego życia politycznego.

Adam Jamróz przytoczył argumenty na rzecz decentralizacji władzy publicznej:

- decentralizacja zbliża władzę do obywatela;
- sprzyja wyzwaniu lokalnych inicjatyw;
- redukuje biurokrację i onnipotencję państwa;
- sprzyja stabilizacji systemu politycznego poprzez podział kompetencji i odpowiedzialności.<sup>751</sup>

W konsekwencji decentralizacja władzy publicznej powinna przyczynić się do lepszego funkcjonowania państwa i szerszego, efektywniejszego, zaspokajania potrzeb publicznych. Czy ten cel został osiągnięty we Francji? Przez ponad dwadzieścia lat, krok po kroku, reformowano terytorialny ustrój państwa, bez zmiany jego struktury. Co za tym idzie, obywatel francuski styka się wciąż z tymi samymi, ale nie takimi samymi instytucjami publicznymi, żyje w tych samych, ale nie takich samych wspólnotach. Francuskie reformy nie tyle zmieniły formę instytucji publicznych, co wpłynęły na ich

---

<sup>750</sup> Takiego sformułowania użył już w 2001 roku przewodniczący Senatu, Christian Poncelet. Cf. Wywiad przeprowadzony z Ch. Ponceletem przez J. Paquier i X. Brivet, *Il faut donner aux collectivités locales les instruments d'une véritable autonomie*, „La Gazette des communes, des départements et des régions” z 2 lipca 2001 r., s. 20-21.

<sup>751</sup> A. Jamróz, *Demokracja*, s. 53.

treść. Istotą zmian było to, że ograniczono państwo centralne na rzecz państwa terytorialnego (lokalnego, regionalnego), nie ograniczając jednak samego państwa. *Etat français* znalazło nową równowagę w rozłożeniu funkcji, zadań, decyzji i odpowiedzialności na poszczególne instytucje publiczne. Biorąc pod uwagę złożoność dzisiejszych stosunków społecznych, rolę państwa, oczekiwania obywateli, decentralizacja władzy publicznej jest optymalnym rozwiązaniem zmierzającym do ulepszania relacji w państwie unitarnym i zaspokajania potrzeb społecznych.

We wstępie do rozprawy wskazano, że doświadczenia i rozwiązania francuskie mogą stanowić cenne źródło dla polskich rozwiązań. Wiele wskazuje na podobne rozwiązania ustrojowe (na przykład liczba szczebli podziału terytorialnego państwa, rola i funkcje prefekta i wojewody), wiele jest także różnic obu systemów terytorialnych (liczba jednostek samorządowych, zwłaszcza na najniższym poziomie, bezpośrednie wybory organów wykonawczych na poziomie lokalnym w Polsce, długotrwałość reform francuskich i „młodość” reform polskich, inne doświadczenia historyczne). Autorka ma nadzieję, że przedstawiona w rozprawie analiza procesu decentralizacji we Francji zwiększy zarówno stan wiedzy na ten temat w polskiej nauce, jak również stanie się przydatna w procesie decentralizacji władzy publicznej w Polsce, choćby w trakcie trwającej dyskusji o szczególnych rozwiązaniach dotyczących obszarów miejskich.

## Spis tabel

- Tabela 1. Władza lokalna we francuskich konstytucjach od roku 1791 do 2003.
- Tabela 2. Przekazywanie kompetencji przez państwo wspólnotom terytorialnym we Francji w latach 1982-1989.
- Tabela 3. Nowy podział kompetencji pomiędzy państwo i wspólnoty terytorialne we Francji w latach 1982-1986.
- Tabela 4. Formy współpracy międzygminnej we Francji.
- Tabela 5. Ewolucja liczby porozumień międzygminnych we Francji w latach 1972-2001.
- Tabela 6. Podział kompetencji pomiędzy wspólnoty terytorialne we Francji dokonany w 2004 r.
- Tabela 7. Liczba jednostek najniższego podziału terytorialnego w niektórych krajach europejskich.
- Tabela 8. Gminy we Francji metropolitarnej ze względu na zamieszkującą w nich populację (1999).
- Tabela 9. Gminy we Francji w departamentach zamorskich ze względu na zamieszkującą w nich populację (1999).
- Tabela 10. Rezultaty bloków wyborczych uzyskane w wyborach gminnych we Francji w miastach liczących powyżej 30 tys. mieszkańców w pierwszej turze w 1983 i 1989 roku (w %).
- Tabela 11. Referenda gminne we Francji do końca 2006 r.
- Tabela 12. Liczba radnych gminnych w gminach we Francji.
- Tabela 13. Dochody i wydatki gmin francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).
- Tabela 14. Departamenty we Francji: ludność, powierzchnia, liczba gmin.
- Tabela 15. Zestawienie liczby kompetencji prefekta departamentu we Francji w roku 1964.
- Tabela 16. Świadczenia społeczne wypłacane przez departament i państwo.
- Tabela 17. Liczba kobiet posiadających mandat radnego w radach generalnych w latach 1998, 2001 i 2004.
- Tabela 18. Wyniki ugrupowań politycznych w wyborach kantonalnych w roku 2001.
- Tabela 19. Głosy oddane w wyborach kantonalnych w 2004 r. na poszczególne ugrupowania w skali całej Francji.
- Tabela 20. Liczba radnych generalnych w departamentach w 2004 r.
- Tabela 21. Dochody i wydatki departamentów francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).
- Tabela 22. Średnie stawki (% w skali roku od wartości) czterech podatków bezpośrednich lokalnych uchwalane przez rady generalne we Francji w latach 1982-2003.
- Tabela 23. Przyporządkowanie departamentów do okręgów działań regionalnych.

- Tabela 24. Regiony we Francji i ich potencjał demograficzny w 1999 r.
- Tabela 25. Liczba kobiet zajmujących stanowiska radnych regionalnych w roku 1998 i 2004.
- Tabela 26. Systemy wyborcze w wyborach regionalnych we Francji.
- Tabela 27. Liczba radnych regionalnych wybieranych do rad w regionach.
- Tabela 28. Liczba członków sekcji CESR w poszczególnych regionach (tabela nie uwzględnia Korsyki i regionów zamorskich ze względu na odmienne rozwiązania ustrojowe).
- Tabela 29. Dochody i wydatki regionów francuskich w latach 1995-2004 (w mln euro).
- Tabela 30. Średnie stawki czterech podatków bezpośrednich lokalnych uchwalane przez rady regionalne we Francji w latach 1985-2003 (w %).
- Tabela 31. Skargi prefektów do sądów administracyjnych we Francji w latach 1982-1988.
- Tabela 32. Skargi prefektów do sądów administracyjnych w latach 1993-2003 we Francji.
- Tabela 33. Elementy konstytutywne reformy z 1982 roku we Francji.

### **Spis map**

- Mapa 1. Podział Francji na programy działań regionalnych w 1956 roku.
- Mapa 2. Rozkład mandatów zdobytych przez prawicę i lewicę w wyborach kantonalnych w roku 1998 we Francji.
- Mapa 3. Departamenty rządzone przez poszczególne partie polityczne po wyborach kantonalnych w 2004 r.
- Mapa 4. Wyniki wyborów do rad regionalnych we Francji w latach 1986-2004.

### **Spis schematów**

- Schemat 1. Podział form państwa.
- Schemat 2. Schemat administracji departamentalnej we Francji w latach 1964-1982.
- Schemat 3. Organizacja okręgu działań regionalnych (CER).
- Schemat 4. Nadzór prawny nad aktami wspólnot terytorialnych we Francji.
- Schemat 5. Organizacja sądownictwa powszechnego we Francji.
- Schemat 6. Organizacja sądownictwa administracyjnego we Francji.

### **Spis wykresów**

- Wykres 1. Liczba gmin we Francji (metropolia) w 1999 roku w stosunku do liczby mieszkańców w gminie (%).
- Wykres 2. Frekwencja wyborcza we Francji w wyborach gminnych w latach 1959-2008 (pierwsza i druga tura).
- Wykres 3. Struktura wydatków i dochodów budżetów gminnych we Francji w 2002 r.

- Wykres 4. Frekwencja wyborcza w wyborach kantonalnych w okresie Piątej Republiki (pierwsza tura).
- Wykres 5. Struktura wydatków i dochodów budżetów departamentów we Francji w 2002 r.
- Wykres 6. Frekwencja wyborcza w wyborach regionalnych we Francji w latach 1986-2004.
- Wykres 7. Struktura wydatków i dochodów budżetów regionów we Francji w 2002 r.

## Bibliografia

### Źródła: akty prawne wspólnotowe

*Treaty on European Union*, (tekst jednolity Dz. Urz. UE z 24 grudnia 2002 r., C 325).

*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Strasburg, 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).

### Źródła: akty prawne francuskie

*Konstytucja francuska* z dnia 4 października 1958 r. (J.O. z 5 października 1958 r.).

*Ustawa konstytucyjna nr 2003-276 z 28 marca 2003 r. w sprawie zdecentralizowanej organizacji republiki* (J.O. z 29 marca 2003 r.)

*Code de l'éducation* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

*Code de l'action sociale et des familles* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

*Code électoral* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

*Code de propriété intellectuelle* ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)).

*Code général des collectivités territoriales*, Dalloz 2005.

*Ustawa nr 71-588 z 16 lipca 1971 o łączeniu gmin i porozumieniach międzygminnych* (J.O. z 18 lipca 1971 r.).

*Ustawa nr 72-619 z dnia 8 lipca 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów* (J.O. z 9 lipca 1972 r.).

*Ustawa nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów* (J. O. z 3 marca 1982 r.).

*Ustawa nr 82-214 z dnia 2 marca 1982 roku o specjalnym statusie regionu Korsyki* (J. O. z 3 marca 1982 r.).

*Ustawa nr 82-594 z 10 lipca 1982 o regionalnych izbach obrachunkowych* (J.O. z 13 lipca 1982 r.).

*Ustawa nr 82-1171 z dnia 31 grudnia 1982 roku o organizacji regionów Gwadelupy, Gujany, Martyniki i Reunion* (J.O. z 1 stycznia 1983 r.).

*Ustawa nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 roku o podziale kompetencji pomiędzy gminy, departamenty, regiony i państwo* (J.O z 9 stycznia 1983 r.).

*Ustawa nr 84-53 z dnia 26 stycznia 1984 roku o terytorialnej służbie cywilnej* (J.O. z 27 stycznia 1984 r.).

*Ustawa nr 84-747 z dnia 2 sierpnia 1984 roku o kompetencjach regionów Gwadelupy, Gujany, Martyniki i Reunion* (J.O. z 3 sierpnia 1984 r.).

*Ustawa nr 85-692 z 10 lipca 1985 r. o zmianie kodeksu wyborczego i o wyborach radnych regionalnych* (J.O. z 11 lipca 1985 r.).

*Ustawa nr 88-13 z dnia 5 stycznia 1988 roku o modyfikacji zasad decentralizacji państwa* (J. O. z 6 stycznia 1988 r.).

*Ustawa nr 91-428 o statusie wspólnoty terytorialnej Korsyki* (J.O. z 14 maja 1991 r.).

*Ustawa nr 92-108 z dnia 3 lutego 1992 roku o wykonywaniu mandatu radnego* (J. O. z 5 lutego 1992 r.).



*Ustawa nr 92-185 z dnia 6 lutego 1992 roku o terytorialnej administracji republiki (J. O. z 8 lutego 1992 r.).*

*Ustawa nr 95-115 z dnia 4 lutego 1995 roku o zagospodarowaniu przestrzennym i rozwoju regionalnym (J. O. z 5 lutego 1995 r.).*

*Ustawa nr 96-241 z dnia 26 marca 1996 roku o współpracy państwa i wspólnot terytorialnych i o współpracy finansowej pomiędzy wspólnotami (J. O. z 27 marca 1996 r.).*

*Ustawa nr 99-36 z 19 stycznia 1999 roku o sposobie wyboru radnych regionalnych i radnych Zgromadzenia Korsyki oraz o funkcjonowaniu rad regionalnych (J. O. z 20 stycznia 1999 r.).*

*Ustawa nr 99-586 z dnia 12 lipca 1999 roku o współpracy międzygminnej (J. O. z 13 lipca 1999 r.).*

*Ustawa nr 2000-629 z 7 lipca 2000 roku o zakazie kandydowania w wyborach kantonalnych w kilku kantonach (J.O. z 8 lipca 2000 r.).*

*Ustawa nr 2002-276 z dnia 27 lutego 2002 roku o demokracji lokalnej (J. O. z 28 lutego 2002 r.).*

*Ustawa nr 2003-327 z 11 kwietnia 2003 r. o wyborach radnych regionalnych oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych (J. O. z 11 kwietnia 2003 r.).*

*Ustawa nr 2003-705 z dnia 1 sierpnia 2003 roku o referendum lokalnym (J. O. z 2 sierpnia 2003 r.).*

*Ustawa nr 2003-710 z dnia 1 sierpnia 2003 roku o kierunkach programowania rozwoju i rewitalizacji miast (J. O. z 2 sierpnia 2003 r.).*

*Ustawa nr 2004-758 z dnia 29 lipca 2004 roku o autonomii finansowej wspólnot lokalnych (J. O. z 30 lipca 2004 r.).*

*Ustawa nr 2004-809 z 13 sierpnia 2004 r. o prawach i obowiązkach lokalnych (J. O. z 14 sierpnia 2004 r.).*

*Ustawa nr 2005-1563 z 15 grudnia 2005 r. przedłużająca długość mandatów radnych gminnych i radnych generalnych wybieranych w 2007 r. (J. O. z 16 grudnia 2005 r.).*

*Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 82-138 DC z dnia 25 lutego 1982 r. w sprawie ustawy o specjalnym statusie regionu Korsyki (J.O. z 27 lutego 1982 r.).*

*Decyzja Trybunału Konstytucyjnego nr 91-290 z dnia 9 maja 1991 r. w sprawie ustawy o statusie wspólnoty terytorialnej Korsyki (J.O. z 14 maja 1991 r.).*

*Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2003 r. nr 2003-468 DC w sprawie ustawy o wyborach radnych regionalnych, radnych do Zgromadzenia Korsyki oraz posłów do Parlamentu Europejskiego a także o finansowaniu partii politycznych (J.O. z 12 kwietnia 2003 r.).*

*Dekret Prezydenta Republiki nr 64-250 z 14 marca 1964 r. w sprawie kompetencji prefektów, organizacji służb państwowych w departamencie i dekoncentracji administracyjnej (J.O. z 15 marca 1964 r.).*

*Dekret nr 55-873 z 30 czerwca 1955 roku ustanawiający programy działań regionalnych (J. O. z 3 lipca 1955 r.).*

*Orzeczenie Rady Stanu z 18 listopada 1977 roku w sprawie gminy Fontenay-sous-Bois, [in:] Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat, Paris 1978.*

*Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Montpellier z 3 kwietnia 1982 roku w sprawie departamentu Gache, [in:] Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, Lebon nr 482.*

*Orzeczenie Sądu Administracyjnego w Tuluzie z 28 czerwca 1987 roku, [in:] Recueil de jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 1988, nr 32.*

*Wyrok Sądu Administracyjnego w Pau z 13 marca 1997 roku, prefekt departamentu Landes przeciwko departamentowi Landes [in:] Les grands arrêts du droit de la décentralisation, pod red. L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, Paris 2001.*

#### **Źródła: akty prawne polskie**

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).*

*Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 58, poz. 550 ze zm.).*

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).*

*Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).*

#### **Źródła internetowe**

[www.a511.com](http://www.a511.com)

[www.abegus.anarvorig.com](http://www.abegus.anarvorig.com)

[www.alliance-regionale.org](http://www.alliance-regionale.org)

[www.alsacedabord.org](http://www.alsacedabord.org)

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

[www.bloc-catala.com](http://www.bloc-catala.com)

[www.carrefourlocale.org](http://www.carrefourlocale.org)

[www.citescitees.fr](http://www.citescitees.fr)

[www.corsenouvelle.free.fr](http://www.corsenouvelle.free.fr)

[www.eaj-pnb.com](http://www.eaj-pnb.com)

[www.euskoalkartasuna.org](http://www.euskoalkartasuna.org)

[www.fers.elsass.free.fr](http://www.fers.elsass.free.fr)

[www.fnal.nfel.org](http://www.fnal.nfel.org)

[www.francepolitique.free.fr](http://www.francepolitique.free.fr)

[www.georges-pompidou.org](http://www.georges-pompidou.org)

[www.idl-am.org](http://www.idl-am.org)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

[www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)

www.legifrance.gouv.fr  
www.ligerie.parti-federaliste.org  
www.ligue.savoie.com  
www.m-n-r.net.  
www.manca-naziunale.org  
www.membres.lycos.fr  
www.notre.republique.free.fr  
www.p-n-o.org  
www.paca.parti-federaliste.fr  
www.partibreton.org  
www.pedagogie.ac-toulouse.fr  
www.perso.wanadoo.fr  
www.quid.fr,  
www.senat.fr  
www.ucgf.org  
www.vie-publique.fr

### Opracowania i artykuły

- M. Abélès, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris 1989.
- J.-B. Albertini, *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'Etat*, Paris 1997.
- E. Arnoult, *Le Conseil d'Etat: juger, conseiller, servir*, Paris 1999.
- F.-X. Aubry, *La Décentralisation contre l'Etat (L'Etat semi-centralisé). Nouvel Essai*, Paris 1992.
- J.-F. Auby, *Vers de nouveaux territoires? Une comparaison européenne*, „Territoires 2020. Etudes et prospective” nr 1, Paris 2002.
- L. Aucoc, *Les controverses sur la décentralisation administrative. Etude historique*, Paris 1895.
- M.-J. Auroux, *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Rapport à M. le Premier ministre. Paris 1998.
- C. Bacoyannis, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Paris 1993.
- J. Baguenard, *La décentralisation*, Paris 1996.
- J. Baguenard, *Le Sénat*, Paris 1997.
- P. de Barante, *De la décentralisation en 1829 et en 1833. Etude précédée de quelques mots sur le projet de Nancy*, Paris 1866.
- P. de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, Paris 1821.
- M. Baroli, D. Robert, *Du Conseil de la République au Sénat*, Paris 2002.

- S. Baron, *De la région Defferre à la région politique*, „Pouvoirs locaux” nr 70, 2006, s. 72-78.
- P. Barral, *Idéal et pratique du régionalisme sous le régime de Vichy*, „Revue française de science politique”, 1974, s. 921-933.
- J. Baszkiewicz, *Francja nowożytna. Szkice z historii wieków XVIII-XX*, Poznań 2002.
- J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1974.
- J. Becquart-Leclercq, *Paradoxes du pouvoir local*, Paris 1976.
- P. Bernard, *Etre préfet en 1993*, „La cohorte”, luty 1993.
- P. Bernard, *Le préfet de la République. Le chêne et l'olivier*, Paris 1992.
- P. Bodineau, *La régionalisation*, Paris 1995.
- J.-L. Boeuf, *Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002*, Paris 2002.
- J. Bourdon, *Le département, dix ans après les lois de décentralisation*, [in:] *La décentralisation dix ans après*, pod red. G. Gilbert, A. Delcamp, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Paris 1993.
- J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1998.
- F. Braudel, *L'Identité de la France*, Paris 1986.
- Ch. Brémont, *La réorganisation des territoires en marche*, „Territoires 2020. Etudes et perspectives” nr 2, 2000.
- F. Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du 18e au 20e siècle*, Paris 1989.
- J. Caillousse, *Déféré préfectoral, ordre juridique et «arrangements» locaux*, „Pouvoirs locaux” nr 22, 1994, s. 97-104.
- J. Cathelineau, *Les finances locales*, Paris 1993.
- A. Chandrenagor, *Les maires en France. XIX-XXe siècles. Histoire et sociologie d'une fonction*, Paris 1993.
- A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 1995.
- M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.
- K. Chorąży, *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986.
- K. Chorąży, *Nadzór nad samorządem terytorialnym we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 9, R. 5, 1995, s. 74-77.
- K. Chorąży, *Regionalizacja we Francji a niektóre problemy reformy ustroju lokalnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” nr 10, R. 4, 1994, s. 65-68.
- K. Chorąży, *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin 1998.
- K. Chorąży, *Związki komunalne we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R. 4, 1994, s. 67-70.
- M. Clarke, J. Steward, *Wybory podejmowane przez samorządy lokalne*, [in:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz how-know Fundusz Współpracy, Warszawa 1997.
- H. Clephens, *Répartition des compétences et des moyens. Un instrument de contrôle des collectivités locales*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 102-108.
- B. Constant, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, Paris 1872.

- R. David, *Prawo francuskie*, Warszawa 1995.
- La décentralisation géographique des services publics administratifs à compétence nationale*, Colloque organisé par l'Institut Français des Sciences Administratives 30 et 31 mars 1979 à Paris, Cahier nr 20, 1979.
- S. Dąbrowski, *Współczesny regionalizm europejski*, [in:] *Czym jest regionalizm*, pod red. S. Bednarka i in., Wrocław 1998.
- Ch. Debbasch, J.-M. Pontier, *Administracja i zarządzanie* [in:] *Administracja Republiki Francuskiej*, pod red. J. Łętowskiego Wrocław 1984.
- J. Delabrousse, *La Décentralisation administrative et les universités régionales*, Paris 1901.
- R. Delbo, *La décentralisation depuis 1945*, Paris 2005.
- A. Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris 1991.
- Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej – perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, Ekspertyza wykonana przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Warszawa 2006.
- P. Deyon, *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris 1996.
- M. Doat, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris 2003.
- K. Dobrowolski, *Teoria procesów żywiołowych w zarysie*, Wrocław 1973.
- B. Dolez, *Régionales et européennes: la nouvelle règle électorale*, „Pouvoirs locaux” nr 58, 2003, s. 129-134.
- B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny: zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- R. Dosière, J.-C. Fortier, J. Mastias, *Le nouveau Conseil Général*, Paris 1985.
- F. Dreyfus, F. D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1999.
- G. Duby, R. Mandron, *Historia kultury francuskiej wiek X-XX*, Warszawa 1965.
- G. Dupuis, *Le centre et la périphérie en France. Essais historiques et juridiques*, Paris 2000.
- G. Dupuis i in., *Organigrammes des institutions françaises*, Paris 1971.
- V. van Dyke, *Wprowadzenie do polityki*, Poznań 2000.
- Ch. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris 1948.
- J. Eisler, *Od monarchizmu do faszyzmu: koncepcje polityczno-społeczne prawicy francuskiej 1918-1950*, Warszawa 1987.
- B. Faure, *Existe-t-il un „pouvoir local” en droit constitutionnel français?*, „Revue du Droit Public” nr 6, 1996, s.1539-1553.
- B. Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris 1998.
- M. de Ferron, *Institutions municipales et provinciales comparées*, Paris 1881.
- M. Flach, *Les communaux et les communautés dans l'ancien droit français*, Paris 1891.

- L. Florent-Lefebvre, *De la décentralisation ou essai d'un système de centralisation politique et de la décentralisation administrative*, Paris 1849.
- L. François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1976.
- A.-P. Frogner, J. Wódz, *System polityczny Belgii. Refleksja socjopolityczna*, [in:] *Oblicza decentralizmu*, pod. red. J. Iwanka, Katowice 1996.
- F. Furet, D. Richet, *La Révolution française*. Paris 1973.
- N. Gajl, *Cour des Comptes, Izba Obrachunkowa i Izby Regionalne we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, R.2, 1992, s. 51-61.
- Y. Gaudemet, *Les élections locales*, Paris 1991.
- P. Gérard, *Lexique des collectivités locales*, Paris 1995.
- E. Giuily, *Historique de la réforme Defferre*, [in:] *Le gouvernement des régions*, pod red. L. Albert, C. Journès, Lyon 1999.
- O. Gohin, *L'évolution institutionnelle de la Nouvelle Calédonie*, „Actualité juridique de droit administratif” Nr 5, 1999, s. 506-512.
- J.-F. Gravier, *L'Aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, Paris 1963.
- J.-F. Gravier, *Paris et le désert français*, Paris 1947.
- C. Grémion, *Région, département, commune: le faut début*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 55-65.
- P. Grémion, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris 1976.
- P. Grémion, J.-P. Works, *L'Etat et les collectivités locales*, Paris 1970.
- F. Guizot, *Civilisation en France*, Paris 1868.
- P. Habert, *Les élections municipales de 1989, la revanche de l'électeur*, „Commentaire” nr 47, T. 12, 1989, s. 525-529.
- M. Hauriou, *Etude sur la décentralisation*, Paris 1892.
- J.-C. Hélin, *Les contrôles sont-ils efficaces?*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 115-134.
- D. Hoeffel, *Les élections cantonales. Le département reste un échelon stable*, „Pouvoirs locaux” nr 37, 1998, s. 10-11.
- J. Houël, *Le contrôle financier des Chambres régionales des comptes*, „Pouvoirs” nr 60, 1992, s. 135-148.
- J. Iwanek, *Pozycja prawna wspólnot autonomicznych w ustroju politycznym Hiszpanii*, [in:] *Vie politique locale. Polityczne życie lokalne* pod red. J. Wodza, Katowice 1994.
- J. Iwanek, *Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii*, [in:] *Oblicza decentralizmu*, pod red. J. Iwanka, Katowice 1996.
- H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Tom XXVIII, Zeszyt 1, 1976, s. 161-174.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

- B. Jałowiecki, *Regionalizacja we Francji*, [in:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, pod red. G. Gorzelaka, B. Jałowieckiego, Warszawa 1993.
- A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1999.
- A. Jamróz, *System partyjny współczesnej Francji*, Warszawa 1990.
- A. Jarosz, K. Leśniak-Moczuk, *Polityka regionalna*, Rzeszów 1998.
- Y. Jegouzo, *Communes rurales, décentralisation et intercommunalité*, [in:] *La décentralisation dix ans après*, pod red. G. Gilbert, A. Delcamp, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Paris 1993.
- J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.
- J. Jeżewski, *We Francji*, [in:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999.
- F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999.
- M. Koter, *Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia*, [in:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, pod red. K. Handke, Warszawa 1993.
- K. Kwaśniewski, *Elementy teorii regionalizmu*, [in:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, pod red. K. Handke, Warszawa 1993.
- R. Lafont, *Autonomie. De la région à l'autogestion*, Paris 1976.
- R. Lafont, *La Révolution régionaliste*, Paris 1967.
- Ph. De Lara, *Prévost-Paradol, un libéral décentralisateur*, „Pouvoirs locaux” nr 1, 1989, s. 150-154.
- A. Laya, *De la République en France et en Amérique*, Paris 1850.
- P. Legendre, *Perspektywy historyczne systemu administracji francuskiej*, [in:] *Administracja Republiki Francuskiej*, pod red. J. Łętowskiego Wrocław 1984.
- P. Le Lidec, *Décentralisation, partis politiques et alternances: de la revendication d'opposant au consensus*, „Pouvoirs locaux” nr 35, 1997, s. 69-74.
- P. Le Lidec, *Le processus de mise à l'agenda de l'acte 2 de la décentralisation: le poids de la concurrence au sommet*, „Pouvoirs locaux” nr 59, 2003, s. 30 – 42.
- P-E. Lemontey, *Essai sur l'établissement monarchique de Louis XIV*, Paris 1818.
- Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, pod red. L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, Paris 2001.
- Les institutions de la Quatrième République. Document d'études*, „Droit constitutionnel et institutions politiques” nr 1.10, La Documentation française, Paris 1995.
- G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris 2000.
- M. Luchaire, *Les Communes françaises à l'époque des Capétiens directs*, Paris 1890.
- L. Łustacz, *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968.
- A. Mabileau, *Le système local en France*, Paris 1994.
- M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny”, Nr VI, 1994, s. 56-66.

- A. Marceau, *Les contrôles*, [in:] *Les collectivités locales en France*, pod red. M. Bonnard, Paris 2002.
- G. Marcou, *Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?*, „Cahiers français” nr 318, 2004, s. 8-14.
- P. Martin, *Les élections municipales en France depuis 1945*, Paris 2001.
- Ch. Maurras, *Enquête sur la Monarchie*, Paris 1924.
- S. Mazey, *La France saisie par la décentralisation* [in:] *Territoire pour politiques: variations européennes*, pod. red. R. Balme, P. Garraud, V. Hoffmann-Marinot, E. Ritaine, Paris 1995.
- Z. Mendel, *Regiony we Francji*, [in:] *Oblicza decentralizmu*, pod. red. J. Iwanka, Katowice 1996.
- Y. Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français 1945-1965*, Paris 1974.
- Y. Mény, *La République des fiefs*, „Pouvoirs” nr 60, 1990, s. 17-24.
- J.-F. Merle, *Terroirs et territoires: les nouveaux horizons de l'Etat*. [in:] *Notre Etat*, pod red. R. Fauroux, B. Spitz, Paris 2001.
- T. Michalon, *Vers l'indispensable autonomie*, „Pouvoirs locaux” nr 47, 2000, s. 53-56.
- M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789-1958)*, Białystok 1996.
- H. Obrdorff, J.-Ch. Froment, *L'institution préfectorale entre tradition et modernité*, [in:] *Le retour des préfets?*, pod red. J.-J. Gleizal, Grenoble 1995.
- M. Ofiarska, *Nowy model współpracy międzygminnej we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, R. XIII, 2003, s. 127-131.
- J.-M. Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris 1996.
- R. Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes 2004.
- Petit Robert. Dictionnaire de la langue française* pod. red. A. Rey, J. Rey-Debove. Paris 1990.
- M. Philiponeau, *La gauche et les régions*, Paris 1966.
- M. Picot, *Histoire des Etats généraux*, Paris 1888.
- E. Pienkos i J. Pienkos, *Dictionnaire juridique et économique français-polonais*, Warszawa 1970.
- J.-M. Pontier, *L'Etat et les collectivités locales*, Paris 1978.
- J.-M. Pontier, *La décentralisation, une construction inachevée*, „Revue administrative” nr 296, 1997, s. 182-190.
- A. Poplewska, *Współpraca międzygminna we Francji*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R. XII, 2002, s. 40-48.
- H. Portelli, *Etat, organisation territoriale: de la „réforme” aux évolutions constitutionnelles*, „Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation” Nr 5, Paris 2001.
- N. Portier, *Deux pas en avant, un pas en arrière?*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s. 78-84.



- J.-Ch. Prariso, *L'évolution des identités régionales en France*, „Pouvoirs locaux” nr 31, 1996, s. 70-78.
- P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution*, Paris 1863.
- J. C. N. Raadschelders, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i kontinuum*, „Samorząd Terytorialny” nr 6, R.4, 1994, s. 3-12.
- S. Regourd, *La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République*, „Cahiers français” nr 318, styczeń-luty 2004, s. 59-66.
- S. Regourd, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982: un bilan critique*, „Cahiers français” nr 318, 2004, s. 3-7
- B. Rémond, *Fonder la décentralisation*, „Pouvoirs locaux” nr 33, 1997, s.84-93.
- B. Rémond, *La fin de l'Etat jacobin?*, Paris 1998.
- B. Rémond, J. Blanc, *Les collectivités locales. Structures et finances*, Paris 1992.
- J. Rodin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris 1985.
- Ch. Roig, *Théorie et la réalité de la décentralisation*, „Revue française des sciences politiques” Nr 3, Tom XVI, 1966, s. 445-471.
- E. Ruśkowski, *Ewolucja stosunków między administracją centralną a samorządem terytorialnym we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” Nr 55, 1983, s. 87-119.
- P. Rybicki, *Społeczeństwo miejskie*, Warszawa 1972.
- P. Sadran, *La démocratie locale* [in:] *Les collectivités locales en France*, pod red. M. Bonnard, Paris 2002.
- P. Sadran, *La „République des proximités” contre la démocratie participative*, „Pouvoirs locaux” nr 59, 2003, s. 52-57.
- Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1999.
- G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- J.-P. Schneider, J.-F. Martin, *L'attitude de quelques forces politiques: la SFIO*. [in:] *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, „Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques Grenoble”, Grenoble 1970.
- J.-J. Servan-Schreiber, *Le pouvoir régional*, Paris 1971.
- Słownik poprawnej polszczyzny*, pod. Red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1980.
- Słownik wyrazów obcych*, pod red. Elżbiety Sobol, Warszawa 1997.
- M. Sobolewski, *Od Drugiego Cesarstwa do Piątej Republiki. Z dziejów politycznych Francji 1870-1958*, Warszawa 1963.
- J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Statut local d'Alsace-Moselle et valeurs républicaines*, pod red. M. Lustig, Paris 2000.
- G. Stoker, *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, [in:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz how-know Fundusz Współpracy, Warszawa 1997.
- W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968.
- A. Thierry, *Lettre sur l'histoire de la France*, Paris 1881.

J. C. Thoenig, *La décentralisation, dix ans déjà, et après?* [in:] *La décentralisation dix ans après*, pod red. G. Gilbert, A. Delcamp, Actes du colloque organisé au Palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992, Paris 1993.

I. Tobin, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris 1997.

A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994.

A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris 1840.

R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1987.

J. Turowski, *Regiony-Regionalizm-Lokalizm*, [in:] *Czym jest regionalizm?*, pod red. S. Bednarka i in., Wrocław 1998.

D. Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris 1992.

D. Turpin, *La région*, Paris 1987.

G. Ulicka, *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992.

*Un aspect inconnu de la décentralisation: la décentralisation verticale*, „Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale” nr 40, 2000.

J.-E. Vié, *Décentralisation sans illusion*, Paris 1982.

J. Vincent, S. Guinchard, G. Montaignier, A. Varinard, *La justice et ses institutions*, Paris 1991.

E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, Paris 2000.

C. Wiener, *Władza centralna i władza lokalna – mity i rzeczywistość. Kontrola czy ingerencja?* [in:] *Administracja Republiki Francuskiej*, pod red. J. Łętowskiego Wrocław 1984.

S. Wróbel, *Spoleczność lokalna jako społeczność polityczna*, [in:] *Mikrosystemy społeczno-polityczne*, pod. red. P. Dobrowolskiego i J.P. Gieorgicy, Katowice, 1982.

B. Zahra, *A la découverte du droit local Alsace-Moselle*, Paris 1999.

E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

## Dokumenty administracyjne i statystyczne

*La décentralisation et le citoyen*, Rapport présenté par Claudette Brunel – Léchenault au Conseil économique et social 20 et 21 juin 2001.

*Les collectivités locales en chiffres 2005*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, grudzień 2004.

*Les collectivités locales en chiffres 2007*, Ministère de l'Intérieur, de l'aménagement du territoire, marzec 2007.

*Les finances des collectivités locales en 2004*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 2004.

M. Mercier, *Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité*, Rapport d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présenté au Sénat le 28 juin 2000, Nr 447, 2000.

*Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application*

de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, présenté par. A. Gest à l'Assemblée Nationale le 28 juin 2006, Nr 3199, 2006.

*Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux. Années 2001, 2002, 2003*, Direction générale des collectivités locales, Paris 2005.

J.-C. Ricci, *Regards juridiques sur l'expérimentation en matière de collectivités territoriales*, [w:] *Les collectivités locales et expérimentation: perspectives nationales et européennes*, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Paris 2004.

*Régionales et cantonales 2004*, broszura wydana przez Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Paris 2004.

*Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement et des responsabilités locales sous la présidence d'Olivier Guichard, La Documentation française, Paris 1976.

M.-J. Zimmermann, *Parité et mode de scrutin: confronter l'égalité*, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Rapport pour le Premier Ministre, 2004.

### Pozostałe źródła

A. Bobkowski, *Szkice piórkiem*, Warszawa 2007.

L. Bronner, *L'abstention au premier tour des municipales relativise l'élan civique du printemps 2007*, „Le Monde” z 11 marca 2008 r.

L. Bronner, *Malgré les appels à la mobilisation, les scrutins ont été marqués par une forte abstention*, „Le Monde” z 18 marca 2008 r.

J.-B. Garat, *La gauche gagne une dizaine de départements*, „Le Figaro” z 17 marca 2008 r.

J.-B. Garat, *Recul de la droite sensible dans les conseils généraux*, „Le Figaro” z 11 marca 2008 r.

C. Monnot, J.-B. de Montvalon, *La droite sanctionnée aux élections municipales*, „Le Monde” z 17 marca 2008 r.

C. Monnot, J.-B. de Montvalon, *La gauche progresse, la droite évite la déroute*, „Le Monde” z 10 marca 2008 r.

J.-M. Normand, *En passe d'effacer 2001, le PS évite de crier victoire trop tôt*, „Le Monde” z 10 marca 2008 r.

J.-M. Normand, *Les cantonales mesurent mieux le rapport droite-gauche*, „Le Monde” z 16 marca 2008 r.

O. Pognon, *La gauche progresse, la droite résiste mieux que prévu*, „Le Figaro” z 10 marca 2008 r.

Ph. Ridet, *Nicolas Sarkozy réfute un „vote-sanction”, mais préfère rester discret jusqu'au second tour*, „Le Monde” z 10 marca 2008 r.

Ph. Ridet, *A défaut de virage politique, M. Sarkozy change de style*, „Le Monde” z 15 marca 2008 r.

P. Roger, *Les cantonales permettent à la gauche de conquérir au moins huit départements*, „Le Monde” z 17 marca 2008 r.

X. Ternisien, *La droite perd neuf villes de plus de 100 000 habitants*, „Le Monde” z 17 marca 2008 r.

Wywiad przeprowadzony z Ch. Ponceletem przez J. Paquier i X. Brivet, *Il faut donner aux collectivités locales les instruments d'une véritable autonomie*, „La Gazette des communes, des départements et des régions” z 2 lipca 2001 r.